Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers,

insbesondere seine Verantwortlichkeit.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

Carl Frommherz Müller

Referendar am Königlichen Amtsgericht Dresden.

ACAD.
LUGD.BAT
BIBL.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1909.

Meinen lieben Eltern!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546812_0122

Inhaltsverzeichnis.

Seite

A. Einleitung.

§ 1. Geschichtlicher Überblick 1
§ 2. Geschichtliche Entwicklung der Art. 15 u. 17 RV. . . . 3

B. Abhandlung.

Erster Abschnitt.

Die Stellung des Reichskanzlers.

Kap. 1: Im Bundesrate.

§ 3. a) Als Bundesratsbevollmächtigter 12
§ 4. b) Als Vorsitzender 22

Kap. 2: Außerhalb des Bundesrates.

§ 5. a) Als Gehilfe des Kaisers 25
§ 6. b) Als Vertreter des Kaisers 31

Zweiter Abschnitt.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

§ 7. Kap. 1: Im Bundesrate 34

Kap. 2: Auf Grund des Gesetzes von 1878.

§ 8. a) Allgemeines 38
§ 9. b) Generalstellvertretung 41
§ 10. c) Spezialstellvertretung 44

Dritter Abschnitt.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

§ 11. Kap. 1: Die Ministerverantwortlichkeit, ihr Wesen, ihre Arten und ihre Geltendmachung 51
§ 12. Kap. 2: a) Die Verantwortlichkeit des Art. 17 RV. . . 56
§ 13. b) Inhalt der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers 61
§ 14. c) Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers 66

Literaturverzeichnis.

Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches. Leipzig 1884.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1907.

Bauer, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Erlanger Diss. Borna-Leipzig 1908.

Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung. Bd. 1. Berlin 1873.

v. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen. Bd. 2. Stuttgart 1898.

Blumenfeld, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Diss. Heidelberg 1904.

Bock, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Stuttgart 1903.

Bornhak, Grundriß des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1907.

Dainert, Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Diss. Freiburg 1902.

Geffcken, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1901.

v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1880.

Götze, Vom Reichskanzler. In Gesetz und Recht, Zeitschrift für volkstümliche Rechtskunde 1904 Nr. 10.

Gönner, Teutsches Staatsrecht. Landshut 1804.

Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 11. Freiburg u. Leipzig 1896.

Grotefend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart. Berlin 1869.

Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht. Bd. 2: Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. 1880.

Haenel, Deutsches Staatsrecht. Bd. 1. Leipzig 1892.

Hartmann, Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes. Berlin 1. Jahrg. 1875, 2. Jahrg. 1876.

v. Held, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom staatsrechtlichen Standpunkt aus betrachtet. 1872.

Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des Deutschen Reichs. In Hirths Annalen des Deutschen Reichs. Leipzig 1882.

Hirths Annalen des Deutschen Reiches 1886 S. 321—356.

v. Holtzendorff, Rechtslexikon. Bd. 3. Leipzig 1881.

Jastrow, Gegenzeichnung bei Entlassung des Reichskanzlers. In der Juristenwelt, rechts- und staatswissenschaftliche Wochenschrift Bd. 5 Nr. 9.

Jellinek, Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie. In Grünhuts Zeitschrift für das private und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 10 Heft 2.

Joël, Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v. 17. 3. 1878. In Hirths Annalen 1878 Nr. 10.

Joël, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht. In Hirths Annalen 1878 Nr. 5.

v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887.

Klüber, Öffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten. Frankfurt 1840.

Laband, Das Staatsrechts des Deutschen Reiches. 4 Bde. 4. Aufl. Tübingen u. Leipzig 1901.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. Tübingen 1907.

Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1906.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Leipzig 1868.

Meixner, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Diss. Erlangen 1906.

Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. Freiburg 1884.

Meyer, G., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, bearbeitet von Anschütz. 6. Aufl. Leipzig 1905.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.

Penzler, Fürst Bismarck nach seiner Entlassung. Bd. 3, 4 u. 7. Leipzig 1897 u. 1898.

Preuß, Die organische Bedeutung der Art. 15 u. 17 der deutschen Reichsverfassung. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 45. Tübingen 1889.

Pütter, Institutiones juris publici germanici. Göttingen 1782.

Rauchalles, Die deutsche Reichsverfassung. Ansbach 1907.

Reichard, Die Gegenzeichnung und die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf rechtsvergleichender Grundlage. Frankfurt.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1. Leipzig 1876.

v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. Neu bearbeitet v. Zorn. 5. Aufl. Bd. 1. u. 2. Leipzig 1899, 1906.

Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers.

Rumpelt, Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Breslauer Diss. Borna-Leipzig 1907.

Schlüter, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers. Diss. Rostock 1903.

Schröder, Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte. 4. Aufl. Leipzig 1902.

Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. Leipzig 1867.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. 2. Leipzig 1886.

Schuster, Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Diss. Erlangen 1906.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg i. B. u. Leipzig 1897.

v. Seydel, Der Reichskanzler. In den staatsrechtlichen und politischen Abhandlungen. Herausgegeben von Krazeisen. Tübingen u. Leipzig 1902.

v. Seydel, Der deutsche Bundesrat. In v. Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft 2. Jahrg. 2. u. 3. Heft.

Smend, Die Stellvertretung des Reichskanzlers. In Hirths Annalen 1906. Nr. 5.

Soehling, Ministerverantwortlichkeit nach preußischem und Reichsstaatsrecht. Diss. Heidelberg 1908.

v. Stengel, Wörterbuch über deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1 u. 2: Artikel über Bundesrat und Reichskanzler. Freiburg 1890.

Thudichum, Verfassung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.

Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht. Leipzig 1901.

Walden, Fürst Bismarcks gesammelte Reden. Bd. 2. Berlin und Leipzig 1892.

Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht. 2. Teil. Göttingen 1867.

Zoepfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. 2 Bde. Leipzig u. Heidelberg 1863.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1. Berlin 1895.

Zorn, Die deutsche Reichsverfassung. Leipzig 1907.

A. Einleitung.

§ 1.

Geschichtlicher Überblick.[1])

Da die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches dem Reichskanzler keinen besonderen Abschnitt widmet, sondern ihn nur an wenigen Stellen erwähnt, so ist man hauptsächlich auf die Auslegung des Textes der Verfassungsurkunde angewiesen, wenn man zu einer theoretischen Erklärung seiner staatsrechtlichen Stellung gelangen will. Bevor jedoch hierauf näher eingegangen wird, dürfte es zweckmäßig sein, sich einen kurzen Überblick über die geschichtliche Entwicklung dieses wichtigen Organes des Deutschen Reiches zu verschaffen.

Der Reichskanzler ist keine Neuschaffung der deutschen Reichsverfassung, vielmehr ist der „Erzkanzler durch Germanien" des alten Deutschen Reiches im Reichskanzler in moderner, rein weltlicher Gestalt wieder auferstanden. Jener war der oberste Beamte des Reiches und der geborene Reichsminister. Schon bei ihm zeigte

---

[1]) vgl. zum folgenden Schulze Bd. 2 S. 90; Kirchenheim S. 30; Zoepfl Bd. 1 S. 209; Gönner S. 300f.; Pütter § 69 S. 132.

sich eine Doppelstellung, wie sie auch heute ähnlich zutage tritt. Einmal war er Direktor des Kurfürstenkollegiums und damit des ganzen Reiches, denn jede an den Reichstag gerichtete Schrift mußte seine Diktatur passieren, und zum andern war er außerhalb des Reichstages der einzige Minister des Kaisers, wenn er sich auch in dieser Funktion ständig durch den von ihm ernannten Reichshofvizekanzler, einen Minister allgemeiner Kompetenz, vertreten ließ. Dieser letztere stand an der Spitze der Reichskanzlei, er kontrasignierte alle kaiserlichen Erlasse — freilich war dies noch keine Gegenzeichnung im heutigen Sinne —, ohne ihn konnte der Kaiser nichts beschließen, wenn er auch nicht an dessen Gutachten gebunden war.

Diese Stellung des Reichserzkanzlers des alten Reiches schwebte nun der Verfassung des Norddeutschen Bundes und der des Deutschen Reiches als Vorbild vor. Einmal behielt man die Bezeichnung als „Kanzler“ für den obersten Beamten des Reiches bei — denn von einem verantwortlichen Ministerium mit kollegialer Zusammensetzung, wie es die Verfassung von 1849 vorgesehen hatte, nahm man Abstand —, und zum andren wurde auch die Doppelstellung erhalten dadurch, daß man dem Bundeskanzler zugleich den Vorsitz im Bundesrate zuwies und ihn außerhalb desselben zum Minister des Kaisers machte. Aber trotz dieser Ähnlichkeiten zwischen dem Erzkanzler und dem heutigen Reichskanzler machen sich zwischen beiden große Verschieden-

heiten geltend, da ja auch das Erzkanzlertum, wie schon erwähnt, für die Bildung des korrespondierenden Organes der heutigen Reichsverfassung nur vorbildlich gewesen, und dieses letztere durchaus nicht eine unveränderte Nachahmung des ersteren geblieben ist.

§ 2.

Geschichtliche Entwicklung der Art. 15 u. 17 RV.

In dem Entwurfe der Verfassung des Norddeutschen Bundes, wie er von den verbündeten Regierungen dem konstituierenden Reichstage zur Beratung vorgelegt wurde, war von dem Bundeskanzler in folgenden drei Artikeln die Rede:

> Art. 12: „Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet".
>
> Art. 16: „Der Bundeskanzler kann sich in der Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen".
>
> Art. 18: „Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mit unterzeichnet".

Was für eine Stellung der Bundeskanzler nach dem Wortlaut dieser Bestimmungen einnehmen sollte, charakterisierte am treffendsten Fürst Bismarck im Reichstage bei Gelegenheit der Beratung der Stellvertretungsvorlage am 5. 3. 1878[2]): „Er war einfach das, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte und der nebenher das Präsidium im Bundesrate hatte". Wie also Preußen die Präsidialmacht war, so sollte der preußische Bundesratsbevollmächtigte der Präsident des Bundesrates sein. Eine eigene Wirksamkeit sollte ihm außerhalb des Bundesrates nirgends weiter zustehen, als dies naturgemäß bei dem Präsidenten jedes Kollegiums der Fall ist.[3]) Auch die dem Kanzler in Art. 18 zugewiesene Mitunterzeichnung der Anordnungen des Präsidiums, die dieses zur Ausfertigung, Verkündigung und Ausführung der Bundesgesetze erließ, fiel in keiner Weise aus dem Rahmen der dem Bundeskanzler in Art. 12 zugewiesenen Stellung, denn dieses Mitunterzeichnen war nur ein Beglaubigen und keineswegs eine Gegenzeichnung im heutigen Sinne. Die Stellung des Kanzlers war also an und für sich eine nicht übermäßig wichtige, wie es auch Fürst Bismarck in der obenerwähnten Rede zum Ausdruck brachte:

---

[2]) Walden Bd. 2 S. 157.

[3]) vgl. Preuß S. 420ff.

„Der Kanzler war noch nicht mit den bedeutenden Attributionen ausgestattet".

Daß man jedoch zu sehr verschiedenen Auslegungen der Art. 12, 16 u. 18 des Entwurfes gelangen kann, zumal da Motive zum Entwurf nicht vorhanden sind, zeigt sich vor allem in den lebhaften Reichstagsverhandlungen v. 23., 26. u. 27. 3. 1867, aus denen die über die Stellung des Bundeskanzlers herrschende Unklarheit hervorgeht. Namentlich waren es die Abgg. v. Thielau, Windthorst, Dr. Braun und Dr. v. Gerber, die sich sehr verschieden über den Charakter dieser Stellung aussprachen.

Nach Ansicht des Abg. v. Thielau ist der Bundeskanzler weiter nichts als ein Delegierter der Kgl. Preuß. Regierung; als solcher steht er den Delegierten der anderen Regierungen ganz gleich, und nur, weil er der Präsident des Bundesrates ist, hat er eine hervorragende Stellung.

Dieselbe Ansicht vertritt im wesentlichen auch der Abg. Windthorst: „Der Bundeskanzler ist weiter nichts als der Vorsitzende des Bundesrates; es ist also völlig irrelevant, ob der Bundeskanzler als Bundesbeamter bezeichnet wird, oder nicht". Dagegen bezeichnet Dr. Braun den Bundeskanzler als den obersten Bundesbeamten, der die Gesetze zu kontrasignieren hat. Ihm schließt sich Dr. v. Gerber an: „Der Bundeskanzler ist der natürliche vermittelnde Beamte zwischen Bundes-

präsidium und dem Reichstage; er ist der eigentliche Bundesminister".[4])

Da man nun aber aus den sich zum Teil recht widersprechenden Ansichten der Reichstagsmitglieder eine sichere Aufklärung über die Stellung des Bundeskanzlers, wie sie nach dem Entwurfe beabsichtigt war, nicht erlangen kann, so wird man wohl der Ansicht des damaligen Grafen Bismarck, des Präsidenten der Bundeskommissarien, beipflichten müssen, die er im Namen der verbündeten Regierungen abgab und die mit der bereits früher zitierten Anschauung übereinstimmte, daß nämlich der Bundeskanzler lediglich der stimmführende preußische Bevollmächtigte im Bundesrat sein sollte, der als solcher zugleich den Vorsitz führt. Er sollte Untergebener des preußischen Ministers der auswärtigen Angelegenheiten bleiben, von dem er seine Instruktionen erhalten sollte, wenn nicht beide in einer Person vereint wären.[5])

Die Stellung des Bundeskanzlers im Bundesrate wurde nach diesen Ausführungen im Laufe der Verhandlungen nicht mehr beanstandet. Wenn nun dieselbe auch damit noch nicht erschöpfend erörtert war, so geht doch aus dem Vorstehenden klar hervor, daß der Entwurf eine Doppelstellung des Reichskanzlers noch nicht beabsichtigt hatte.

---

[4]) vgl. über die Debatten im Reichstage Bezold Bd. 1 S. 744, 720 f., 633 ff., 682.

[5]) Bezold Bd. 1 S. 720, 751 f.

Nicht in gleicher Weise stimmte der Reichstag den Ausführungen Bismarcks in betreff der Bundesexekutive zu.

Bismarck stellte sich im wesentlichen auf den Standpunkt, daß der Bund für seine Exekutivbefugnisse keine eigenen verantwortlichen Organe, keine Bundesminister habe, daß vielmehr die Exekutive teils dem preußischen Staatsministerium, teils dem Bundesrat und seinen Ausschüssen zustehe, und daß das erstere für seine Tätigkeit in Bundessachen nur dem preußischen Landtage verantwortlich sei.[6]) Um nun dem Reichstage einen Einfluß auf die Exekutive zu sichern, der ihm auf Grund des Entwurfes gänzlich versagt war, wurden zahlreiche Abänderungsvorschläge vorgebracht. Sie alle bezweckten im letzten Grunde die Schaffung eines besonderen kollegialischen, selbständigen Bundesministeriums und befürworteten lebhaft die Einführung einer Ministerverantwortlichkeit. Namentlich waren es die Abgg. v. Bennigsen, Ausfeld, Lasker und Erxleben-Zachariä, die ihre Amendements in diesem Sinne stellten. Die Tendenz dieser verschiedenen Abänderungsvorschläge wird am klarsten in dem des Abg. Kitz zum Art. 12 zum Ausdruck gebracht[7]): „Es können der Bundeskanzler und die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige nicht aus den Vertretern

---

[6]) Hänel, Studien Bd. 2 S. 17ff.

[7]) Bezold Bd. 1 S. 713.

der einzelnen Mitglieder des Bundes ernannt werden und sind für den Bund zu vereidigen". Hier spricht sich der Gegensatz einer eigenen und selbständigen Bundesexekutive gegenüber der durch die Vertreter der Bundesglieder als solcher geübten, welcher mehr latent auch in den anderen Anträgen lag, mit aller Schärfe aus. Die Anträge der Abgg. Kitz und Ausfeld zu Art. 12 wurden bei der Abstimmung abgelehnt, der Abg. Lasker zog seinen Antrag zurück und nur das Amendement Bennigsen — dem Art. 12 den Schlußsatz hinzufügen: ferner die Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige, welche nach dem Inhalt dieser Verfassung zur Kompetenz des Präsidii gehören — wurde angenommen. Bei der folgenden Abstimmung über den Art. 12 mit diesem Zusatze wurde dann der ganze Artikel — wenn auch nur mit einer Stimme Mehrheit — abgelehnt, da die verbündeten Regierungen allen Anträgen auf Schaffung verantwortlicher Bundesministerien auf das entschiedenste widersprochen hatten. Man konnte eben vorläufig noch nicht zu einer Entscheidung der Frage gelangen, ob der Bundeskanzler des Art. 12 Chef einer eigenen Bundesexekutive werden sollte.

Die Lücke, die nunmehr im Entwurf entstanden war, machte sich zunächst bemerkbar, als man mit der Beratung an Art. 16 herantrat, der die Substitutionsbefugnis des Bundeskanzlers regelte. Dieser Unvollständigkeit wurde durch das Amendement des Grafen Bethusy-Huc abgeholfen, das inhaltlich die Regie-

rungsvorlage für den verloren gegangenen Art. 12 wiederherstellte. Der wieder erscheinende Antrag Bennigsens wurde abgelehnt. Der Artikel erhielt somit folgenden Inhalt: „Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Bundeskanzler zu, welcher vom Präsidium zu ernennen ist. Derselbe kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen".

Auch zu Art. 18 hatte der Abg. Bennigsen ein Amendement gestellt, nämlich, den zweiten Satz des Art. 18 zu ändern wie folgt[8]): „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidii werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt", und als Alinea beizufügen: „Durch ein besonderes Gesetz werden die Verantwortlichkeit und das zur Geltendmachung derselben einzuhaltende Verfahren geregelt". Der erste Satz dieses Antrages wurde angenommen, der zweite dagegen abgelehnt. Der neu entstandene Artikel lautet also nunmehr:

„Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidii werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der

---

[8]) Bezold Bd. 1 S. 768.

Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt".

Hiermit ist also die eine Forderung der unitarischen Partei — Schaffung der ministeriellen Verantwortlichkeit — verwirklicht worden.

Im Gegensatz zu Hensel[9]) weist vor allem Preuß[10]) auf die große Änderung hin, die die Verfassung durch Aufnahme des Antrages Bennigsen erfahren hat, und auf die erhöhte Bedeutung, die die Stellung des Bundeskanzlers durch Aufnahme der Verantwortlichkeitsklausel gewonnen hat. Am prägnantesten zeigt Bismarck die Änderung in seiner bereits zitierten Rede v. 5. 3. 1878: „Als der Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Reichskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Attributionen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute im Art. 17 der Verf. befindet, zugeschoben sind . . . Durch Art. 17 wurde die Bedeutung des Reichskanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers heraufgeschoben".

Die Art. 16 u. 18 des Entwurfes gingen in der oben festgestellten Form als Art. 15 u. 17 in die Ver-

[9]) Hensel S. 53.

[10]) Preuß S. 434 ff.

fassung des Norddeutschen Bundes und später in die des Deutschen Reiches über.

Das Resultat dieses geschichtlichen Rückblickes ist die Erkenntnis der Doppelstellung des Reichskanzlers mit seinen zwei streng auseinanderzuhaltenden Wirkungskreisen:

Einmal der Reichskanzler als Vorsitzender des Bundesrates und in seinem Auftreten nach außen als das Organ desselben — dies ist der ursprünglich dem Verfassungsentwurf der verbündeten Regierungen entstammende Reichskanzlerbegriff. —

Zum andern der Reichskanzler als leitender und konstitutionell verantwortlicher Reichsminister. Diese Eigenschaft hat er durch den konstituierenden Reichstag beigelegt bekommen.

B. Abhandlung.

Erster Abschnitt.

Die Stellung des Reichskanzlers.

Erstes Kapitel.

Im Bundesrate.

§ 3.

a) Als Bundesratsbevollmächtigter.

Die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate wird von Art. 15 VU. geregelt, der ihm den Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte zuweist. Da nun nach Art. 6 RV. der Bundesrat aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes besteht, so liegt die Frage nahe, wie sich die beiden Artikel zu einander verhalten, m. a. W., ob der Vorsitzende des Bundesrates zugleich auch Bevollmächtigter eines Einzelstaates sein muß oder nicht, und ob demzufolge die Zahl der Bundesratsmitglieder 58 oder 59 beträgt. Diese Frage hat man in der Literatur nach beiden Richtungen hin eingehend erörtert, und es soll nun hier eine kurze Gegenüberstellung der Ansichten gegeben werden.

Da der Reichskanzler nach Art. 15 vom Kaiser ernannt wird, und da dieser als solcher ein außerhalb der Mitgliedschaft des Bundes und außerhalb des Bundes-

rates stehender Gewaltträger ist (vgl. Haenel S. 24), so könnte man allerdings mit Hensel[1]) zu der Folgerung kommen, daß der Reichskanzler den Vorsitz im Bundesrate als kaiserlicher Beamter führe, daß also mit ihm jemand im Bundesrate sitze, der von keinem Einzelstaat ernannt und als solcher nicht Bevollmächtigter eines Einzelstaates sei. Wenigstens läßt der Wortlaut eine solche Folgerung zweifellos zu. Hensel geht sogar noch einen Schritt weiter und erkennt die Mitgliedschaft des Reichskanzlers nur insoweit an, als er eben den Vorsitz führt. Zuletzt stellt er noch den Satz auf: „Der Reichskanzler führt als Vorsitzender keine Stimme, insbesondere nicht die preußische Stimme". Er beruft sich darauf, daß auch Fürst Bismarck in seiner Rede v. 13. 3. 1877 äußerte: „Der Reichskanzler braucht nach der Verfassung, wie ich glaube, gar nicht Mitglied des Bundesrates zu sein. Nach der Verfassung führt er den Vorsitz im Bundesrate, und soweit ein Vorsitz ohne Mitgliedschaft denkbar ist, wäre es auch möglich, daß er nicht Mitglied wäre". Prinzipiell steht Haenel[2]) auf demselben Standpunkte, allerdings kommt er zu einem anderen Resultat, nämlich dazu, daß der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter sein muß.[3]) Er führt aus: Preußens Stimme ist die Präsidialstimme, und folgert dann aus den Worten des Art. 7 Abs. 3 RV. „Bei Stimmen-

[1]) Hensel S. 10ff.

[2]) Haenel, Studien S. 24f.

[3]) Haenel S. 27, 28.

gleichheit gibt die Präsidialstimme den Ausschlag", daß bei Stimmengleichheit der Ausschlag dem Leiter der Verhandlungen (d. i. dem Reichskanzler) gegeben sei. Gegen diese Auffassung des Begriffs „Präsidialstimme" wendet sich Hensel[4]) mit Recht, indem er darauf hinweist, daß die Präsidialstimme nicht nur eine Stimme, sondern vielmehr die Bezeichnung für die Preußen nach Art. 6 zustehenden 17 Stimmen ist. Bei einem etwa vorhandenen Stimmerfolg von 29 zu 29 Stimmen geben also die 29 Stimmen den Ausschlag, unter denen sich die 17 preußischen befinden. Das Recht des Ausschlaggebens ist also ein Recht Preußens und nicht ein solches des Vorsitzenden im Bundesrate. Der Durchführung der von Hensel vertretenen Ansicht stellen sich aber doch Schwierigkeiten in den Weg, und zwar zeigt sich dies darin, daß er dem Reichskanzler als Vorsitzenden im Bundesrate die Eigenschaft eines Bevollmächtigten, insbesondere das Stimmrecht aberkennt, andererseits ihm aber die Rechte und Pflichten eines Bevollmächtigten zuschreibt,[5]) um den Art. 15 mit Art. 9 RV. in Einklang zu bringen und dem Reichskanzler das Recht zu ermöglichen, im Reichstage zu erscheinen und gehört zu werden. Zu diesem letzteren Punkte äußerte sich auch einmal Bismarck, jedoch stützt er das Recht des Reichskanzlers im Reichstage zu erscheinen, auf ein vorhandenes Mandat: „Nur wenn der Reichskanzler, wie bisher,

[4]) Hensel S. 11.

[5]) Hensel S. 15.

zugleich Träger eines preußischen Mandates zum Bundesrate ist, so hat er nach Art. 9 das Recht, im Reichstag zu erscheinen und jederzeit gehört zu werden. Dem Reichskanzler als solchem ist diese Berechtigung durch keine Bestimmung der Verfassung beigelegt. Wenn also, weder der König von Preußen, noch ein anderes Mitglied des Bundes den Kanzler mit einer Vollmacht für den Bundesrat versieht, so fehlt demselben die verfassungsmäßige Legitimation zum Erscheinen im Reichstage. Er führt zwar nach Art. 15 den Vorsitz im Bundesrate, aber ohne Votum, und es würden ihm die preußischen Bevollmächtigten in derselben Unabhängigkeit gegenüberstehen wie die der übrigen Bundesstaaten" (vgl. Bismarck Bd. 2 S. 307).

Im Widerspruch zu der von Hensel vertretenen Ansicht steht die herrschende Meinung, und zwar geht diese davon aus, daß den Vorsitz im Bundesrate nur ein Mitglied desselben führen kann, da ja in Art. 6 der Bestand des Bundesrates vollständig aufgezählt ist und von einem Vorsitzenden, der nicht Mitglied wäre, nirgends etwas erwähnt ist. Auch die Worte „ein anderes Mitglied" in Art. 15 legen die Ansicht ziemlich nahe, daß man auch in dem Reichskanzler ein Mitglied zu sehen hat. Ist nun der Kanzler Mitglied des Bundesrates, so muß er auch Bevollmächtigter eines Bundesstaates sein. Daß er ein preußischer Bevollmächtigter sein muß, wenn man auf dem Standpunkt steht, daß er überhaupt Mitglied des Bundesrates sein muß, geht daraus hervor, daß

der Kaiser als solcher einen Bevollmächtigten zum Bundesrate nicht ernennen kann, daß also der Reichskanzler zu den vom Kaiser als König von Preußen ernannten Bevollmächtigten gehören muß.[6]) Den praktischen Wert dafür, daß er nicht von einem beliebigen Bundesstaat Bevollmächtigter sein kann, sondern preußischer Bevollmächtigter sein muß, zeigt Laband Bd. 1 S. 350: „Denn es kann jedes Bundesmitglied jederzeit seine Bevollmächtigten aus dem Bundesrate abberufen, den Reichskanzler aber ernennt der Kaiser und kann nur der Kaiser entlassen. Wäre es nun möglich, daß der Kaiser den Bevollmächtigten eines anderen Staates zum Reichskanzler ernennt, so könnte sich der Fall ereignen, daß dieser Staat die Ernennung zum Bundesratsmitglied zurücknimmt, der Kaiser dagegen die Entlassung dem Reichskanzler nicht erteilt, es würde alsdann der Reichskanzler nicht zugleich Bundesratsmitglied sein, was nach Art. 15 unzulässig ist".

An dieser Stelle sei auch noch auf das bayerische Schlußprotokoll v. 23. 11. 1870 hingewiesen. Dieses bestimmt in Ziff. 9: „Der Kgl. Preuß. Bevollmächtigte erkennt es als ein Recht der bayerischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrate führe". Hier ist deutlich anerkannt, daß Preußen der Träger des Vorsitzes im Bundesrate ist, wogegen Haenels Konstruktion,[7]) daß in dem

[6]) Laband, Staatsrecht Bd. 1 S. 254.

[7]) Haenel S. 25.

Protokoll Bayern ein Recht auf das Vizepräsidium hinter dem Reichskanzler und Preußen zugesprochen sei, gezwungen erscheint.[8])

Dem Präsidium Preußens im Bunde entspricht das Präsidium des stimmführenden preußischen Bevollmächtigten im Bundesrate.[9]) Vor allem kann sich diese herrschende Ansicht zur Begründung auch auf die geschichtliche Entwicklung berufen, denn der Abs. 1 des heutigen Art. 15 ist konform mit dem Art. 12 des Entwurfs, und wie hier die Stellung des Bundeskanzlers gedacht war, ist bereits oben ausführlich erörtert worden.[10])

Als preußischer Vertreter im Bundesrate wird der Reichskanzler vom König von Preußen ernannt und abberufen und hat die Rechte des preußischen Staates wahrzunehmen, wofür er wieder dem König und dem Ministerium, event., vorausgesetzt, daß er selbst zugleich preußischer Minister ist, der preußischen Volksvertretung nach Maßgabe des preußischen Staatsrechts verantwortlich ist. Er handelt also in Ausübung eines öffentlichrechtlichen Dienstes, und nach Laband Bd. 1 S. 403 ff. — dessen Ansicht übrigens nicht unbestritten dasteht — ist dieses öffentlichrechtliche Dienstverhältnis, welches

---

[8]) Bauer S. 10.

[9]) Der gleichen Ansicht sind u. a. v. Kirchenheim S. 312; Preuß S. 433, 445 f.; Zorn S. 160 ff., 252; Rosenberg S. 10; v. Seydel, Abhandl. S. 128; v. Seydel, Komm. S. 168; Schulze Bd. 2 S. 91; G. Meyer § 135 S. 459; v. Martitz S. 42.

[10]) Ähnlich G. Meyer § 124 Anm. 6 u. 7.

einerseits durch Vertrag begründet wird, andererseits dem Inhalte nach Gewaltverhältnis ist, für den Begriff eines Beamten ausschlaggebend; mithin ist der Reichskanzler als preußischer Bevollmächtigter preußischer Staatsbeamter.[11]) Eine andere Frage ist es, ob der Reichskanzler als preußischer Staatsbeamter eine leitende Stellung im preußischen Staatswesen einnehmen muß. Bismarck äußerte sich hierüber folgendermaßen:

„Bald darauf trat auch die von mir sofort erkannte Notwendigkeit ein, daß der Reichskanzler und der preußische Ministerpräsident ein und dieselbe Person sein müßten". Nach Preuß[12]) liegt hierzu sogar eine „rechtliche" Notwendigkeit vor. Diese Ansicht begründet er wie folgt: „Denn wie das Reich den Einzelstaaten, der Kaiser als Monarch des Reichs den Fürsten der Gliedstaaten übergeordnet ist, so ist auch der Reichskanzler als ministerielles Organ des Reiches innerhalb der Kompetenz der Reichsregierung den Gliedstaaten übergeordnet. Wäre er nun preußischer Bundesratsbevollmächtigter, ohne zugleich Leiter des preußischen Ministeriums zu sein, so wäre er als solcher dem leitenden preußischen Minister untergeordnet, während er als Reichsminister übergeordnet ist. Eine

---

[11]) Derselben Ansicht Rosenberg S. 9; Dainert S. 11; dagegen Laband Bd. 1 S. 351, aber ohne Begründung. Auch von anderer Seite wird die im Text vertretene Ansicht für falsch gehalten.

[12]) Preuß S. 446.

Behörde kann aber rechtlich einer anderen nicht zugleich über- und untergeordnet sein". Hiergegen ist einzuwenden, daß der Reichskanzler als oberste Reichsbehörde zwar allen anderen Reichsbehörden übergeordnet ist, daß jedoch eine Überordnung über die Behörden der Bundesstaaten hierdurch nicht begründet wird. Das geht schon daraus hervor, daß der Reichskanzler einen Zwang auf die Behörden der Bundesstaaten nicht ausüben kann. Zwar kann er in Ausübung der Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze Feststellungen machen und im Namen des Reichs Aufforderungen zur Abstellung sich zeigender Mängel erlassen, kommt aber eine Behörde eines Bundesstaates einer solchen Aufforderung nicht nach, so bleibt dem Reichskanzler nur der Weg, die Angelegenheit dem Bundesrat gemäß Art. 7, 3 zur Beschlußfassung vorzulegen. Von einer Überordnung des Reichskanzlers als ministerielles Organ über die Gliedstaatsministerien kann man also nicht reden, im Gegenteil wird er prinzipiell als koordinierte Behörde zu gelten haben. Eine rechtliche Notwendigkeit dafür, daß der Reichskanzler preußischer Ministerpräsident sein muß, ist also hierdurch nicht nachgewiesen. Daß eine gewisse politische Notwendigkeit hierfür besteht, kann man nicht in Abrede stellen, wenn man berücksichtigt, daß er als preußischer Bevollmächtigter preußischen Instruktionen zu folgen hat. „Ist er nicht selbst der Urheber dieser Instruktionen, so muß er

notwendigerweise in eine Abhängigkeit vom preußischen Staatsministerium gedrängt werden, und eine solche Stellung wäre nicht diejenige, die er nach der Absicht der Reichsverfassung einnehmen soll, vielmehr scheint es angemessen, daß er zugleich die Stellung des preußischen Ministerpräsidenten bekleidet, damit die Einheitlichkeit der preußischen und Reichspolitik nicht bloß in der Person des Königs und Kaisers, sondern auch in der des leitenden Staatsmannes zum Ausdruck gelangt.“ [13])

Noch wichtiger wäre allerdings, wie Anschütz treffend nachweist,[14]) die Realunion des Reichskanzleramtes mit dem preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, „denn da ja der Reichskanzler die kaiserliche Politik vor dem Reichstage verantwortlich zu vertreten hat, erscheint es als ein Gebot politischer Notwendigkeit, dem Reichskanzler dasjenige preußische Ministerium zu übertragen, dem die Wahrnehmung der Beziehungen zum Reiche und insbesondere die Instruierung der preußischen Bundesratsstimmen ressortmäßig obliegt. Dieses Ressort gehört aber in Preußen zur Zuständigkeit des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten“.

Als Mitglied des Bundesrates hat der Reichskanzler auch die preußischen Interessen im Reichstage zu vertreten. Er kann dort jederzeit erscheinen und muß

[13]) G. Meyer S. 459 § 135; ebenso Laband Bd. 1 S. 352.

[14]) Anschütz bei G. Meyer S. 459f.

auch gehört werden, um die Ansichten der preußischen Regierung darzulegen, selbst wenn dieselben nicht von der Majorität des Bundesrats adoptiert sind (vgl. Art. 9 RV.). Als Mitglied des Bundesrates nimmt er also dieselbe Stellung wie die anderen Bevollmächtigten der Bundesstaaten ein. Gegenüber den preußischen Bevollmächtigten dürfte er die Stellung eines primus inter pares einnehmen, d. h. eines „ersten" Bevollmächtigten.[15]) Die Bezeichnung „stimmführender" Bevollmächtigter dürfte nicht so glücklich gewählt sein, da der Kanzler ebenso wie die „stimmführenden" Vertreter der übrigen größeren Bundesstaaten an sehr vielen Bundesratssitzungen nicht teilnimmt und daher die Stimmabgabe nur selten vornehmen wird.

Nachdem festgestellt ist, daß der Reichskanzler notwendigerweise Bundesratsmitglied sein muß, ergibt sich die Unmöglichkeit seiner etwaigen Wahl zum Reichstagsabgeordneten direkt aus Art. 9 VU.

§ 4.

b) Als Vorsitzender.

Viel umfangreicher und wichtiger als die Stellung des Reichskanzlers als Bundesratsbevollmächtigter ist naturgemäß die als Vorsitzender des Bundesrats, und mit Recht weist Hensel darauf hin, daß diese beiden

---

[15]) vgl. rev. GeschO. § 3, abgedruckt bei Triepel S. 227; Dainert S. 11.

Stellungen scharf auseinanderzuhalten sind; denn in der letzteren steht er den Bevollmächtigten der Bundesstaaten gegenüber, als Vorsitzender hat er kein Stimmrecht und führt im Namen des Kaisers die Geschäfte des Reichs. Dies widerspricht nicht dem oben Gesagten, daß nämlich die Präsidialstellung ein Vorrecht Preußens sei, da ja eben das Vorrecht Preußens darin besteht, daß es bezw. sein Bevollmächtigter die Reichsgeschäfte zu führen hat. Rein preußische Geschäfte führt der Reichskanzler als Vorsitzender schon deshalb nicht, weil ja nach Art. 15 Abs. 2 auch ein nichtpreußischer Bevollmächtigter vertretungsweise mit dem Vorsitz betraut werden kann. Die dem Kanzler obliegenden Präsidialgeschäfte ergeben sich teils aus der revidierten Geschäftsordnung vom 26. April 1880, teils aus der allerdings sehr allgemein gehaltenen Bestimmung des Art. 15 VU.

Nach § 13 der Geschäftsordnung hat der Reichskanzler die Sitzungen anzuberaumen, die Tagesordnung festzusetzen und die Bevollmächtigten unter Angabe von Zeit, Ort und Gegenstand der Beratung schriftlich zu laden. Er hat die Sitzungen zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen, die Beratungen und Abstimmungen zu leiten und das Protokoll zu unterzeichnen (§ 24). Gemäß §§ 8 u. 9 gelangen an ihn die an den Bundesrat gerichteten Eingaben, insbesondere die Mitteilungen des Reichstags, die Anträge der einzelnen Bundesstaaten, mit der Maßgabe, daß der Kanzler Ein-

gaben, die unzweifelhaft nicht zu dem Geschäftskreise des Bundesrats gehören, erledigen und Beschwerden, aus denen nicht erhellt, daß der gesetzliche Instanzenzug erschöpft ist, zur Zeit zurückweisen kann. Angelegenheiten, die zum Geschäftskreis des Bundesrates gehören, hat er auf die Tagesordnung zu setzen oder einem Bundesratsausschuß zu überweisen. Nach § 26 hat der Kanzler das Recht, vorbehaltlich nachfolgender Beschlußnahme des Bundesrats, zu verfügen, daß bestimmte von demselben gefaßte Beschlüsse, getroffene Anordnungen usw. geheimzuhalten seien, und daß auch die darauf bezüglichen Drucksachen die Bezeichnung „geheim" erhalten sollen. Er prüft die Vollmacht der Bundesratsmitglieder, allerdings nur auf ihre formelle Ordnungsmäßigkeit.[16]) Gemäß § 27 hat er die zur Ausführung der Beschlüsse des Bundesrats erforderlichen Verfügungen zu treffen, infolgedessen Bundesratsbeschlüsse im Reichsgesetzblatt zu verkünden und zu unterzeichnen. Natürlich hat er als Vorsitzender auch die Vertretung des Bundesrats nach außen.

Der Art. 15 RV. überträgt dem Reichskanzler als Vorsitzenden im Bundesrate die „Leitung der Geschäfte". In der Literatur wird hierzu sowohl die Meinung vertreten, daß man unter „Leitung der Geschäfte" den ganzen Geschäftskreis des Reichskanzlers zu verstehen

---

[16]) Ebenso Laband Bd. 1 S. 227; Zorn Bd. 1 S. 158; dagegen Hensel S. 12; G. Meyer S. 432.

habe, als auch die, daß nur die Geschäfte des Bundesrates, m. a. W. die gesamte Tätigkeit, die der Präsident eines Kollegiums außerhalb der Sitzungen zu erledigen hat, gemeint sein könnten. M. E. ist die letztere Ansicht die richtige, denn als der konstituierende Reichstag den Art. 16 des Entwurfs annahm, war die Doppelstellung des Reichskanzlers durch Abänderung des Art. 18 des Entwurfs noch gar nicht geschaffen, man sah also zu der Zeit im Bundeskanzler nur den Präsidialgesandten, und vom Bundeskanzler als Reichsminister war noch gar keine Rede. Aus dieser Entwicklung der Reichsverfassung ist m. E. der Beweis vollkommen geliefert. Hensel[17]) und ebenso Joël[18]) vertreten allerdings die gegenteilige Auffassung und wollen unter „Leitung der Geschäfte" auch die ministeriellen Geschäfte des Reichskanzlers verstanden wissen. Hiergegen wenden sich vor allem G. Meyer[19]) und Laband,[20]) und es möge hier genügen, auf deren diesbezügliche ausführliche Ausführungen zu verweisen.

---

[17]) Hensel S. 2, 56f.

[18]) Joël S. 406.

[19]) G. Meyer § 135 S. 461 Anm. 5.

[20]) Laband Bd. 1 S. 356 Anm. 2; ebenso Zorn Bd. 1 S. 252; v. Seydel, Komm. S. 170.

Zweites Kapitel.

Außerhalb des Bundesrates.

§ 5.

a) Als Gehilfe des Kaisers.

Scharf zu scheiden von der bisher besprochenen Stellung des Reichskanzlers ist seine, und zwar ungleich wichtigere Stellung außerhalb des Bundesrates. Hier ist er die oberste Reichsbehörde. Charakterisiert wird diese Stellung durch die Bestimmung des Art. 17 RV., denn da hiernach die Regierungsakte des Kaisers ihre Gültigkeit erst durch die Mitwirkung des Reichskanzlers erlangen, so wird er hierdurch zum Reichsminister (Ausdruck bestritten!) oder, genauer gesprochen, zum kaiserlichen Minister erklärt.[1]) Er ist der oberste und einzige Minister des Kaisers.[2]) In dieser Eigenschaft wird er vom Kaiser ernannt und entlassen. Während er in seiner Stellung im Bundesrate nur als preußischer Bevollmächtigter und Vorsitzender hervortritt, ist er in seiner Stellung als Reichsminister Reichsbeamter, und zwar oberster Reichsbeamter. Dies geht schon aus den §§ 1, 25 u. 35 des Reichsbeamtengesetzes v. 18. 5. 1907 hervor, dessen Bestimmungen auch für seine Stellung

[1]) v. Seydel, Komm. S. 175; Laband Bd. 1 S. 352.

[2]) Schulze Bd. 2 S. 92.

maßgebend sind. Abgesehen davon, daß seine Ernennung nach Art. 15 RV. in derselben Weise erfolgt wie die der Reichsbeamten nach § 1 des Ges. v. 18. 5. 1907, so wird er hier erwähnt neben dem Präsidenten des Reichskanzleramtes, dem Chef der kaiserlichen Admiralität u. a. Nach § 25 des zit. Ges. kann er jederzeit mit dem gesetzlichen Wartegeld in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden und auf Grund des § 35 ohne Angabe von Gründen jederzeit entlassen werden. Diese letztere Bestimmung ist eine Konsequenz aus Art. 17 RV., denn sonst wäre ja der Kaiser vollständig in die Hand des Kanzlers gegeben.

Die Amtsbefugnisse des Reichskanzlers als Minister des Kaisers decken sich vollständig mit der staatsrechtlichen Prärogative des Kaisers; soweit die reichsoberhauptlichen Befugnisse des Kaisers reichen, soweit erstreckt sich auch die konstitutionelle Mitwirkung seines einzigen Ministers. Es gehören also nicht alle Reichsgeschäfte überhaupt hierher, sondern nur diejenigen, die dem Kaiser übertragen sind, insbesondere die Gegenstände der eigenen Verwaltung des Reiches und die Reichsaufsicht über den Vollzug der Reichsgesetze.

Die Funktionen des Reichskanzlers als Reichsminister sind nun doppelter Natur: insoweit der Kaiser selbst die Reichsgeschäfte führt, ist der Kanzler Gehilfe des Kaisers, soweit dagegen der Kaiser die zu seiner Kompetenz gehörigen Geschäfte nicht selbst erledigt, ist er der Vertreter des Kaisers.

In seiner Eigenschaft als Gehilfe des Kaisers hat der Kanzler, sofern er es mit seiner Verantwortlichkeit verträglich findet, bei den Anordnungen und Verfügungen des Reichsoberhauptes mitzuwirken, was durch seine Gegenzeichnung geschieht. Nach Art. 17 RV. bedürfen sie dieser Gegenzeichnung zu ihrer Gültigkeit; ohne dieselbe existieren sie überhaupt nicht. Auch hieraus geht hervor, daß er der einzige Reichsminister ist, denn versagt er seine Mitwirkung, so hat der Kaiser nur die Wahl, sich entweder der Meinung des Kanzlers anzuschließen oder ihn zu entlassen. Somit gibt es nicht mehrere auf ihre Verantwortlichkeit sich berufende Ansichten in der Reichsregierung, und der Kaiser kann also nicht zwischen verschiedene verantwortliche Meinungen gedrängt werden.[3]) Durch die Gegenzeichnung erklärt der Kanzler seine Übereinstimmung mit dem Inhalt der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen.[4]) Unter diesen letzteren hat man alle Akte zu verstehen, die der Kaiser als solcher vornimmt. Es bedarf keiner Betonung, daß alle Äußerungen privater Natur, sei es der Freundschaft, der Zustimmung oder Mißbilligung, nicht hierher gehören, wenn es auch im einzelnen Fall schwer sein mag, eine scharfe Grenze zu ziehen.

Es soll nun kurz im einzelnen die Tätigkeit des Reichskanzlers fixiert werden. Auf dem Gebiete der

---

[3]) v. Held S. 176 f.

[4]) v. Kirchenheim S. 311 f.

Gesetzgebung besteht die Teilnahme des Kaisers nur in der Ausfertigung und Verkündigung, folglich hat auch der Reichskanzler nur insoweit an der Legislative Anteil, daß er die mit dem Verkündigungsbefehl versehenen Gesetze gegenzeichnet und publiziert. Dieselbe Tätigkeit entwickelt er, wenn der Kaiser von einem ihm delegierten Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen Gebrauch macht. Ist dem Kanzler selbst ein solches Recht delegiert, so wird er natürlich allein tätig.[5]) Mit fremden Regierungen Staatsverträge abzuschließen, ist nach Art. 11 RV. ein Recht des Kaisers. Welcher Art die Mitwirkung des Reichskanzlers hierbei ist, ergibt sich, je nachdem man sich auf den einen oder den anderen der folgenden Standpunkte stellt. Unterscheidet man zwischen der völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Seite der Staatsverträge, so gehört auch, wie Laband[6]) nachweist, zur völkerrechtlichen Gültigkeit derselben eine Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Geht man jedoch davon aus, daß eine Unterscheidung zwischen völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Seite nicht zu machen ist, daß vielmehr Staatsverträge lediglich faktische Verabredungen zwischen mehreren Staaten sind und ihren Rechtscharakter erst empfangen, indem sie mit der Kraft des Gesetzes oder der Verordnung ausgestattet werden,[7]) so ergibt sich die Mitwirkung des Reichs-

[5]) vgl. hierzu Zorn Bd. 1 S. 491; Hensel S. 26f.

[6]) Laband Bd. 2 S. 144; and. A. Hensel S. 29.

[7]) Zorn Bd. 1 S. 500.

kanzlers aus dem bereits oben bei Gelegenheit seiner Mitwirkung bei Gesetzen Gesagten.

Nötig ist auch die Gegenzeichnung des Reichskanzlers bei Regierungsakten des Kaisers in Armee- und Marineangelegenheiten, da der Kaiser über die Militärverwaltung Aufsichtsbefugnisse hat, und die Marineverwaltung sich in der eigenen unmittelbaren Verwaltung des Reiches befindet. Daß dagegen eine Tätigkeit des Kanzlers bei Erlaß von Militärbefehlen nicht nötig ist, ist in der Literatur nicht bestritten. Der Grund liegt darin, daß dieses Recht des Kaisers zum Erlaß militärischer Befehle aus dem Rechte seines Oberbefehls entspringt.[8]) Auch wäre es faktisch nicht immer möglich, zum mindesten aber zwecklos, alle diese Befehle schriftlich abzufassen und zu kontrasignieren.

Was die Streitfrage anlangt, wie bei der Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers die Gegenzeichnung zu handhaben ist, so ist dazu folgendes zu bemerken: Thudichum[9]) steht auf dem Standpunkte, daß eine vom Kaiser eigenhändig unterschriebene Mitteilung an den zu Ernennenden genüge, eine Gegenzeichnung dagegen nicht nötig sei, da für eine solche Ernennung ein Träger der Verantwortlichkeit nicht nötig sei. Dieser Grund ist jedoch nicht anzuerkennen, da, wie später nachzuweisen sein wird, die Gegenzeichnung nicht nur für die

[8]) v. Rönne, Staatsrecht Bd. 1 S. 301; Rosenberg S. 14.

[9]) Thudichum S. 129; ebenso Arndt, Staatsrecht S. 682; Schlüter S. 46.

Verantwortlichkeit, sondern auch für die Gültigkeit der kaiserlichen Anordnung von großer Bedeutung ist. Eine Gegenzeichnung der Ernennung und Entlassung eines Reichskanzlers ist aus dem einfachen Grunde nötig, weil eine jede einen Regierungsakt des Kaisers darstellt und man sich nicht wegen der etwa eintretenden Schwierigkeiten über die Bestimmung des Art. 17 RV. hinwegsetzen kann.

Gegenzeichnet nun der abgehende Kanzler seine Entlassung und die Ernennung des kommenden Kanzlers, so ist der Verfassung Genüge geschehen. Tut er es aber nicht — und gezwungen kann er nicht dazu werden —, so steht man allerdings vor der Frage, ob man einem Manne, der nicht Reichskanzler ist, das Recht einräumen will, durch seine Gegenzeichnung einer kaiserlichen Verfügung zur Gültigkeit zu verhelfen. M. E. kann man jedoch leichter über diese kleine Unregelmäßigkeit hinwegsehen und dem zu ernennenden Reichskanzler eventuell das Recht zugestehen, seine eigene Ernennung gegenzuzeichnen, als daß man ganz auf eine Gegenzeichnung dieses wichtigen Regierungsaktes verzichtet.[10])

§ 6.

b) Als Vertreter des Kaisers.

Wie bereits erwähnt, tritt der Reichskanzler auch als Vertreter des Kaisers auf, und zwar überall da, wo

[10]) Ebenso Hensel S. 7; Dainert S. 38f.; G. Meyer S. 441 Anm. 9; Blumenfeld S. 32f.

er für den Kaiser selbständig diejenigen Reichsgeschäfte erledigt, für die der Kaiser nach der Reichsverfassung zuständig ist, natürlich ausgenommen diejenigen, die dem Kaiser zu eigenem, nicht übertragbarem Rechte zustehen — wie z. B. Verwendung der Machtmittel des Reiches und Ausführung der nach Art. 19 RV. beschlossenen Exekution. Bezüglich der ersteren ist der Reichskanzler der Generalbevollmächtigte des Kaisers, d. h. er bedarf keiner Spezialvollmacht. Infolgedessen ist er auswärtigen Staaten und überhaupt allen Dritten gegenüber, mit denen das Reich in Rechtsverhältnissen steht oder mit denen es in Rechtsverhältnisse treten will, legitimiert, die Rechte des Reiches wahrzunehmen, Verhandlungen zu führen, Verträge zu vereinbaren, Leistungen entgegenzunehmen und zu gewähren.[11]) Auch hat er die Aktiv- und Passivlegitimation bei allen Prozessen, die den Reichsfiskus betreffen. Er ist das Haupt aller deutschen Gesandtschaften und Konsulate, er ist der Herausgeber des Reichsgesetzblattes, für dessen Inhalt ihn die Verantwortlichkeit trifft. Ihm steht die Ausübung der Schutzgewalt in den Kolonien zu, und zu diesem Zwecke kann er sowohl polizeiliche als auch Verwaltungsverordnungen erlassen, wie er überhaupt mehrfach Inhaber eines ihm gesetzlich erteilten Rechts zum Erlaß von Rechtsverordnungen ist. Er leitet die Tätigkeit der Reichsorgane, ist der Chef aller Reichs-

[11]) Laband Bd. 1 S. 353.

behörden und Reichsbeamten. Ihm liegt es ob, die Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag zu bringen, an ihn übersendet der Reichstag die Gesetzesvorlagen zur Weiterbeförderung an den Bundesrat. Durch ihn werden alle die Verwaltungsgeschäfte erledigt, die dem Reiche obliegen.

Da er der einzige Reichsminister ist, so repräsentiert er die Gesamtheit der Ressortminister, die in den Einzelstaaten an der Spitze der einzelnen Verwaltungszweige stehen. „Er ist das verantwortliche Gesamtministerium des Reichs, alle Reichsbehörden sind gleichsam seine Bureaus.“ [12]) Kollegen hat der Reichskanzler nicht, die Staatssekretäre der Reichsämter sind keine Minister, sondern seine Untergebenen.

Ursprünglich bediente sich der Bundeskanzler zur Bearbeitung der ihm zustehenden Geschäfte des Bundeskanzleramtes, welches später den Namen Reichskanzleramt erhielt. Dieses verwandelte sich dann in das Reichsamt des Innern, das als Zentralbehörde bestehen blieb, während sich nach und nach die anderen bureaukratisch organisierten Reichsämter von ihm abzweigten.

Der Reichskanzler hat ferner das Aufsichtsrecht des Kaisers über die Bundesstaaten wahrzunehmen. Er ist oberste Verwaltungsinstanz, soweit sich die eigene unmittelbare Verwaltung des Reiches erstreckt; hier trifft er nach eigenem Ermessen die oberste Entscheidung

---

[12]) Zorn Bd. 1 S. 259; ähnlich v. Seydel, Komm. S. 176.

über die Führung der Regierungsgeschäfte, nur in wenigen Fällen muß er zuvor Bundesratsausschüsse oder Behörden anhören oder eine Zustimmung des Bundesrates einholen; es erübrigt sich hier, darauf einzugehen.

Dem Einfluß des Reichskanzlers sind nahezu vollständig entrückt die richterlichen und die selbständigen Finanzbehörden, der Rechnungshof, die Reichsschuldenkommission und in gewisser Beziehung ebenso die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds und die Reichsschuldenverwaltung.

Soweit den Einzelstaaten die Verwaltung selbst überlassen ist, hat der Kanzler, da dem Kaiser nach Art. 17 RV. die Überwachung und Ausführung der Gesetze zusteht, die darauf bezügliche Tätigkeit. In die Verwaltung der Einzelstaaten kann er jedoch nicht eingreifen, und wenn die Einzelregierungen auf seine Aufforderung hin etwaige Mißstände nicht abstellen, so hat er nur die Möglichkeit, die Angelegenheit dem Bundesrate gemäß Art. 7 Abs. 3 RV. zur Beschlußfassung vorzulegen.

Zweiter Abschnitt.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers.

Erstes Kapitel.

Im Bundesrate.

§ 7.

Von einer Stellvertretung des Reichskanzlers wird in der Verfassungsurkunde nur an einer Stelle gesprochen, in dem kurzen Satz des Art. 15 Abs. 2: „Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen". Infolge der Doppelstellung des Reichskanzlers als Bundesratsvorsitzender und als Reichsminister liegt natürlich die Frage sehr nahe, ob die Verfassung eine Stellvertretung des Kanzlers im allgemeinen oder nur eine solche im Bundesrat regeln will. Einen rein äußerlichen Grund für die letztere Ansicht muß man in der Stellung des zitierten Satzes erblicken, da im gleichen Art. 15 und auch in den vorhergehenden Artikeln nur vom Bundesrate die Rede ist. Wenn nun dieser Grund auch allein nicht durchschlagend ist, so ergibt sich doch aus der geschichtlichen Entwicklung dieses Artikels, daß nur von einer Vertretung des Kanzlers als Bundesratsvorsitzender hier die Rede sein kann, da man ja zur Zeit der Annahme des Art. 16 des Entwurfs noch nicht mit der Beratung an Art. 18 des Entwurfs herangetreten

war, der dann dem Kanzler seine Stellung als Reichsminister erst einräumen sollte. Noch wahrscheinlicher wird die Richtigkeit der hier vertretenen Ansicht gemacht, wenn man in Konsequenz der gegenteiligen Meinung berücksichtigt, daß der Kanzler durch seine Substitution aus eigener Machtvollkommenheit das wichtigste Reichsamt auf irgend jemanden übertragen könnte, ohne daß der Kaiser darum gefragt würde.[1])

Die Stellvertretung des Reichskanzlers als preußischer Bevollmächtigter regelt sich nach § 2, 2 rev. GeschO. Als solcher könnte er sich im Verhinderungsfalle, wie jeder andere, für eine Sitzung den Bevollmächtigten eines anderen Bundesstaates substituieren.

Die Tätigkeit des Reichskanzlers, für die er nach Art. 15 Abs. 2 einen Stellvertreter einsetzen kann, wird in Art. 15 Abs. 1 geregelt. Hier ist die Rede vom „Vorsitz im Bundesrat“ und „der Leitung der Geschäfte“. Welche Tätigkeit der Reichskanzler hierzu zu entfalten hat, ist bereits oben (§ 4 d. Abh.) ausführlich erörtert worden, auch auf die Streitfrage, was man unter „Leitung der Geschäfte“ zu verstehen hat, braucht hier nicht nochmals eingegangen zu werden.

Voraussetzung für die Stellvertretung auf Grund der Verfassung ist eine dreifache:

Die Substitution muß vom Reichskanzler ausgehen, der Substitut muß Mitglied des Bundesrats sein, und schließlich muß die Substitution schriftlich erfolgen.

[1]) vgl. Blumenfeld S. 57.

Nicht ist Voraussetzung eine Verhinderung des Reichskanzlers, und ebensowenig ist eine Mitwirkung oder Zustimmung des Kaisers erforderlich. Auf Grund der Verfassung hat der Kanzler völlig freie Wahl unter den Bevollmächtigten der Bundesstaaten. Allerdings ist dieses Wahlrecht eingeschränkt durch die Bestimmung des Schlußprotokolls zu dem Vertrage betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 23. 11. 1870 in Ziff. 9: „Der Kgl. Preuß. Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der bayerischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrate führe". Es ist hier nicht die Rede von einer Verhinderung des Reichskanzlers, sondern einer solchen Preußens, es müßten also entweder alle 16 anderen preußischen Bevollmächtigten verhindert sein oder der Reichskanzler keinen derselben substituieren wollen, ehe Bayern in Frage käme. Allerdings erfolgt die Substitution des ersten bayerischen Bevollmächtigten stets schon dann, wenn nur der Reichskanzler und sein gewöhnlicher Stellvertreter verhindert ist.[2]) Sollte ein bayerischer Bevollmächtigter überhaupt nicht anwesend sein, dann hätte der Kanzler allerdings wieder ganz freie Hand, sich seinen Substituten zu wählen. Die Frage, ob einer der in § 1 rev. GeschO. erwähnten stellvertretenden Bevollmächtigten, die im Verhinderungsfalle der Hauptbevollmächtigten für diese als Mitglieder in den Bundesrat eintreten, als „Mitglied" im Sinne des

[2]) Smend S. 327 f.

Art. 15 anzusehen ist, ist zu verneinen, da die „Mitglieder“ sich aus Art. 6 ergeben und die Geschäftsordnung keinesfalls die Kraft haben kann, die Verfassung zu ergänzen.

Schließlich ist nötig, daß die Substitution schriftlich erfolgt. Ein nur mündlich bestellter Vertreter kann rechtswirksame Amtshandlungen als Vorsitzender nicht vornehmen, mit Ausnahme, wenn der anwesende Vorsitzende während der Sitzung den Vorsitz abgibt.[3]) Auch bedarf der bayerische stellvertretende Vorsitzende nach v. Seydels Ansicht keiner schriftlichen Vollmacht, da er bei vorhandener Voraussetzung kraft Ziff. 9 des Schlußprotokolls von Rechts wegen berufen ist.

Die Bevollmächtigung kann sowohl für den ganzen Umfang der Präsidialgeschäfte, wie für einzelne derselben, insbesondere für die Vorsitzführung in einzelnen oder mehreren Sitzungen erteilt werden. Sie kann lauten auf bestimmte und auf unbestimmte Zeit. Überhaupt ist für Umfang und Dauer der Vertretung ausschließlich die Substitutionsurkunde maßgebend.[4]) Als sonstige Beendigungsgründe der Stellvertretung auf seiten des Substituten müssen gelten: Tod und Verlust der Bundesratsmitgliedschaft, auf seiten des Kanzlers: Widerruf, Tod, Dienstentlassung, einstweilige Versetzung in den Ruhestand und vorläufige Dienstenthebung nach §§ 25 u. 125 des Reichsbeamtengesetzes.

---

[3]) v. Seydel, Komm. S. 169.

[4]) Dainert S. 16; and. A. Hensel S. 59, aber ohne Begründung.

Zweites Kapitel.

Auf Grund des Gesetzes von 1878.

§ 8.

a) Allgemeines.

An und für sich war bereits vor dem Gesetz v. 17. 3. 1878 eine Stellvertretung des Reichskanzlers — und zwar als Reichsminister — möglich. Denn einmal hatte der Kaiser damit, daß er das Recht hatte, die Stelle des Reichskanzlers zu besetzen, naturgemäß auch das Recht erhalten, in Behinderungsfällen einen Stellvertreter für den Kanzler zu ernennen und diesem alle Obliegenheiten zu übertragen. Zum andern war auch der Kanzler wie jeder Vorstand einer Behörde befugt, seinen Untergebenen die Bearbeitung und Erledigung der laufenden Geschäfte zu übertragen.[1]) Hervorgerufen wurde das Stellvertretungsgesetz durch Streitigkeiten, die sich im Reichstage bei Gelegenheit der Beurlaubung des Fürsten Bismarck im Jahre 1877 erhoben. Dieses Gesetz unterscheidet nun zwischen einem allgemeinen Stellvertreter für den Gesamtumfang der ministeriellen Geschäfte des Kanzlers — einem Vizekanzler — und einem besonderen Stellvertreter für einen einzelnen Geschäfts-

[1]) v. Seydel, Komm. S. 179.

kreis. Für beide Arten der Stellvertretung gelten zunächst die Bestimmungen des § 1 des zit. Ges.

Hiernach „können die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung des Reichskanzlers, sowie die sonstigen demselben durch die Verfassung und die Gesetze des Reichs übertragenen Obliegenheiten durch Stellvertreter wahrgenommen werden", und zwar unter drei Voraussetzungen:

nur in Fällen der Behinderung des Kanzlers, auf seinen Antrag, und die Ernennung muß durch den Kaiser erfolgen.

Der Entwurf des Gesetzes hatte statt der Fassung des Gesetzes die Form: „für Fälle der Behinderung" gewählt. Da man jedoch die Stellvertretung nicht zu einem dauernden Institute machen wollte — und nach der vorgeschlagenen Fassung wäre diese Möglichkeit gegeben gewesen, da ja für alle etwaige Fälle von vornherein ein Stellvertreter hätte ernannt werden können —, kam man zu der Fassung: „in Fällen". Nach dieser Fassung ist die Ernennung eines Stellvertreters nur von Fall zu Fall möglich.[2]) Unter der „Behinderung" hat man zunächst die persönlichen Behinderungsfälle zu verstehen, wie Krankheit, Abwesenheit usw., jedoch gehören auch die sachlichen, wie z. B. Arbeitsüberlastung, dahin. Dies geht aus den Motiven zum Entwurfe hervor, denn hier wird gerade zur Begründung — allerdings nur für

[2]) Joël S. 764 f.

die Spezialstellvertretung — der von Jahr zu Jahr wachsende Umfang der dem Kanzler obliegenden Geschäfte hervorgehoben. Der Begriff „Behinderung" umfaßt also jede für den Reichskanzler obwaltende Unmöglichkeit, alle oder einzelne Pflichten seines Amtes wahrzunehmen.

Da die Ernennung eines Stellvertreters nur auf Antrag des Kanzlers möglich ist, so kann ihm ein solcher auch nicht gegen seinen Willen aufgedrängt werden. Eine Verletzung des monarchischen Prinzips, wie sie die Gegner des Entwurfs konstruieren wollten, kann allerdings nicht in dem Antragserfordernis erblickt werden, denn wie Joël[3]) treffend hervorhebt, bedarf jede seitens des Kaisers erfolgende Ernennung eines Stellvertreters als Regierungshandlung im Sinne des Art. 17 RV. der Gegenzeichnung des Kanzlers, folglich müssen Kaiser und Kanzler ja doch in ihrem Willen über diese Ernennung übereinstimmen, und nach § 1 des zit. Ges. ist dem Reichskanzler lediglich die Initiative gewahrt. Der Grund hierzu liegt auf der Hand, da das Gesetz lediglich zugunsten des Reichskanzlers geschaffen ist. Er allein kann ermessen, wann und in welchem Umfange sich eine Stellvertretung nötig macht, und der Kaiser hat schon deswegen kein Interesse an einer Stellvertretung, da ja nach § 3 des Ges. der Kanzler jede Handlung trotz bestehender Stellvertretung selbst

[3]) Joël S. 766.

vornehmen kann. Mit Recht weist wohl Dainert[4]) darauf hin, daß durch Gegenzeichnung der Ernennungsurkunde ein etwaiger Antragsmangel geheilt wird.

Der Stellvertreter wird vom Kaiser ernannt; war er also noch nicht Reichsbeamter, so erhält er durch die Ernennung die Stellung eines solchen, wie sie in Art. 18 RV. und im Reichsbeamtengesetz v. 18. 5. 1907 geregelt ist. Die Ernennung erfolgt durch kaiserliche Verfügung, die, wie schon gesagt, der Gegenzeichnung bedarf.

§ 9.

b) Generalstellvertretung.

Liegen nun die oben aufgeführten Voraussetzungen vor, so ist eine zweifache Möglichkeit gegeben, nämlich entweder einen General- oder einen bezw. mehrere Spezialstellvertreter einzusetzen. Es sei hier zunächst von dem ersteren die Rede. Nach § 2 des Stellvertretungsgesetzes kann ein solcher für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Kanzlers ernannt werden. Aus der Bestimmung des § 4 des zit. Ges. — daß nämlich Art. 15 RV. durch das Stellvertretungsgesetz nicht berührt werden soll — geht m. E. ganz klar hervor, daß eben das Gesetz nur die Stellvertretung des Kanzlers als Reichsminister (Ausdruck bestritten),

---

[4]) Dainert S. 34 Anm. 9.

regeln will, m. a. W., daß ein auf Grund des § 2 des zit. Ges. ernannter Generalstellvertreter nicht ipso jure auch den Vorsitz im Bundesrat und die Leitung der Geschäfte desselben übertragen erhält. Hierzu müßte er wie jeder andere Substitut nach Art. 15 eine Substitutionsurkunde des Reichskanzlers haben und Mitglied des Bundesrates sein.[5]) Obwohl nun die Frage von keiner großen praktischen Bedeutung ist, so scheint sich die Praxis eher der von Laband vertretenen Ansicht anzuschließen; denn während der erste Generalstellvertreter niemals Mitglied des Bundesrates war und auch nie den Vorsitz darin geführt hat, hat seither der Gesamtvertreter als solcher auch den stellvertretenden Vorsitz im Bundesrate geführt, wie früher umgekehrt der Präsident des Bundeskanzleramtes, der langjährige Substitut Bismarcks im Bundesrate, als solcher zugleich auch die Vertretung des Kanzlers in allen reichsministeriellen Funktionen führte.[6])

Bei seiner Auswahl zum Stellvertreter ist nun der Kaiser durchaus nicht beschränkt. So braucht auch der Gesamtvertreter vor seiner Ernennung nicht Reichsbeamter zu sein, allerdings wird er es durch die Ernennung sowohl nach Art. 18 RV. als auch nach § 1

[5]) Ebenso v. Seydel, Komm. S. 170; Blumenfeld S. 61; Zorn Bd. 1 S. 264; dagegen Laband Bd. 1 S. 256; G. Meyer S. 462.

[6]) Smend S. 329.

des Reichsbeamtengesetzes. Daß der Kaiser bei seiner Auswahl ganz unbeschränkt sein soll, geht schon daraus hervor, daß der darauf gerichtete Antrag der Abgg. v. Frankenstein und Windthorst — der Stellvertreter des Reichskanzlers dürfe kein Staatsamt in einem der Bundesstaaten bekleiden — abgelehnt wurde.

Die Kompetenz des Gesamtstellvertreters ist nach § 2 des zit. Ges. völlig dieselbe, wie sie dem Reichskanzler nach Art. 17 RV. zusteht. Dieselbe ist an und für sich nicht beschränkt, jedoch steht nach § 3 des Stellvertretungsgesetzes dem Kanzler das Recht zu, jederzeit während der Dauer der Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vorzunehmen. Hierdurch soll die Einheit der politischen Leitung und das Prinzip der Zentralisation der Reichverwaltung gewahrt bleiben. M. E. folgt aus dem Wesen der Generalstellvertretung ganz von selbst, daß dem Gesamtvertreter, gleich dem Reichskanzler, das Recht zusteht, für den Fall seiner Verhinderung um Beiordnung von Spezialstellvertretern zu bitten und auch für sich von der Befugnis des § 3 des zit. Ges. Gebrauch zu machen. Es ist nicht recht ersichtlich, warum G. Meyer (S. 464) ihm dies letztere Recht abspricht, denn im Falle einer vollständigen Verhinderung des Reichskanzlers ist dieses Recht seines Generalstellvertreters im Interesse des Zentralisationsprinzips eine Notwendigkeit.

Wie schon erwähnt, war es nicht die Absicht, das Institut der Generalstellvertretung zu einem dauernden

werden zu lassen, auch Fürst Bismarck hat nach seinen ausdrücklichen Erklärungen einen solchen immerwährenden, gewissermaßen „eisernen“ Stellvertreter nicht beabsichtigt. Allerdings sind im Reichstag mehrfach in dieser Hinsicht Wünsche laut geworden, so u. a. von den Abgg. Beseler und Reichensperger-Olpe.[7]) Seit einer Reihe von Jahren ist auch ständig ein Vizekanzler in dem Staatssekretär des Innern ernannt gewesen und hat auch scheinbar ununterbrochen neben dem Kanzler fungiert, jedenfalls entspricht dies aber nicht dem ursprünglichen Zweck jener Einrichtung (vgl. Dainert S. 39).

§ 10.

c) Spezialstellvertretung.

Nach dem Wortlaut des Gesetzes betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers wird in § 2 hinsichtlich der Person und der Zuständigkeit der Spezialstellvertreter bestimmt: „Auch können für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfange oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden“. Da also der Geschäftskreis der in Frage

---

[7]) Dainert S. 37f.

kommenden Behörden ein Amtszweig sein muß, der sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befindet, so ist zunächst überall dort eine Spezialstellvertretung ausgeschlossen, wo die Verwaltung den Einzelstaaten überlassen ist und dem Kaiser nur ein Aufsichtsrecht zusteht.

Die betreffenden in Frage kommenden Behörden müssen Verwaltungsbehörden[8]) und dem Reichskanzler untergeordnet sein, und zwar unmittelbar, da sie sonst nicht als oberste Reichsbehörden in Betracht kämen. Man kann demnach weiter als ungeeignet für die Spezialstellvertretung ausscheiden die richterlichen Reichsbehörden, den Rechnungshof und die Reichsschuldenkommission. Auch die Reichsschuldenverwaltung und die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds gehören nur im beschränkten Umfange hierher, soweit sie nämlich dem Reichskanzler untergeordnet sind, also seinen Anordnungen Folge zu leisten haben. Der Beweisführung Smends S. 330 f. und Joëls S. 766 ff., daß die Übertragung der Stellvertretung auch insoweit ausgeschlossen sei, als die beiden erwähnten Behörden den Anordnungen des Kanzlers zu gehorchen haben, weil dies die unmögliche Folge haben würde, daß die Behörden die ihr staatsrechtlich von einem Dritten zu erteilenden Anordnungen fortan sich selbst geben könnten, kann ich nicht beipflichten. Richtiger ist m. E. die Ansicht Bauers,[9])

[8]) Smend S. 330; Joël S. 766 ff.

[9]) Bauer S. 46.

daß nämlich diese Behörden, insoweit sie den Anordnungen des Kanzlers zu gehorchen haben, durch eine Stellvertretung eben ermächtigt würden, nach ihrem eigenen Ermessen zu handeln. Ausgeschlossen von der Spezialstellvertretung ist auch das Reichsbankdirektorium, denn hier ist im § 26 des Reichsbankgesetzes v. 14. 3. 1875 [10]) besonders bestimmt, daß in Behinderungsfällen des Reichskanzlers die Leitung durch einen vom Kaiser hierfür ernannten Stellvertreter wahrgenommen wird. Nach Labands [11]) Ansicht ist diese Bestimmung nach der Regel: lex generalis non derogat legi speciali priori durch das Stellvertretungsgesetz nicht aufgehoben worden.

Es kommen mithin für die Spezialstellvertretung nur die eigentlichen Reichsämter in Betracht, deren Vorstände — denn an diese ist der Kaiser gebunden — für den ganzen Umfang ihres Geschäftskreises zu Spezialstellvertretern ernannt werden können. Hierher gehören:

Das Reichsamt des Innern. Am 12. 8. 1867 als Bundeskanzleramt errichtet, erhielt es durch die Verordnung v. 12. 5. 1871 den Namen Reichskanzleramt und wurde schließlich durch kaiserliche Verordnung v. 24. 12. 1879 in das Reichsamt des Innern verwandelt.

Das Auswärtige Amt. Ursprünglich wurden seine Geschäfte von dem preußischen Ministerium des Aus-

[10]) Abgedruckt bei Triepel S. 183.

[11]) Laband Bd. 1 S. 358 Anm. 2; a. A. Joël S. 783.

wärtigen besorgt, bis am 1. 1. 1870 hierfür eine selbständige Reichsbehörde geschaffen wurde.

Das Reichskolonialamt. Durch kaiserlichen Erlaß v. 17. 5. 1907 ist die bis dahin bestehende Kolonialabteilung des Auswärtigen Amtes in eine besondere Zentralbehörde unter einem Staatssekretär verwandelt worden.

Das Reichsmarineamt. Es trat 1872 an Stelle der preußischen Behörden, die bis dahin die Angelegenheiten des Oberkommandos und der Verwaltung der Kriegsmarine zu bearbeiten hatten.

Das Reichseisenbahnamt. Es wurde als selbständige Zentralbehörde durch Gesetz v. 27. 6. 1873 geschaffen.

Das Reichspostamt. Selbständig seit 1876, hat es seinen Namen erhalten durch Erlaß v. 22. 2. 1880.

Das Reichsjustizamt. Es besteht als Reichsbehörde seit dem 1. 1. 1877.

Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen wurde geschaffen durch Erlaß v. 27. 5. 1878.

Das Reichsschatzamt. Aus der Finanzabteilung des früheren Reichskanzleramtes wurde es durch den Erlaß v. 14. 7. 1879 in eine selbständige Reichsbehörde verwandelt.

Es soll nun kurz angedeutet werden, welchen Raum die eigene und unmittelbare Reichsverwaltung im Ressort der einzelnen Reichsämter einnimmt; ausführlich behandeln dies Thema Joël (S. 771 ff.) und Dainert (S. 46 ff.).

Das Reichsamt des Innern. Während alle die Zweige, wo die Tätigkeit des Reiches lediglich eine beaufsichtigende ist oder die Verwaltung teils vollständig, teils überwiegend Aufgabe der Einzelstaaten ist, wie z. B. bei dem Medizinal-, Gewerbe-, Schul-, Auswanderungs- und Versicherungswesen, für die Sonderstellvertretung nicht in Betracht kommen, bleibt für eine solche nur übrig das Patentwesen, die Verwaltung des Nordostseekanals und die Statistik.

Für den Geschäftskreis des auswärtigen Amtes ist nach Art. 11 und 56 RV. jede Verwaltungstätigkeit der Einzelstaaten ausgeschlossen, mithin steht der Zulässigkeit der Spezialstellvertretung nichts im Wege. Dasselbe gilt für den Geschäftskreis des Reichskolonialamtes und des Marineamtes.

Anders liegt die Sache wieder beim Reichseisenbahnamt. Direkte Verwaltungsbefugnisse stehen diesem nur hinsichtlich der im Reiche bestehenden Privateisenbahnen zu, denn wenn er auf Grund des § 5 Abs. 1 des Ges. v. 27. 6. 1873[12]) seine Verwaltungsbefehle durch Vermittlung der Landesbehörden vollstrecken läßt, so werden eben die letzteren im Namen des Reiches tätig, und das Reichseisenbahnamt übt eine eigene und unmittelbare Verwaltungstätigkeit des Reiches aus. Sonach ist also in dieser Beziehung eine Stellvertretung möglich.[13]) Dagegen ist gegenüber den Reichs- und Staats-

[12]) Abgedruckt bei Triepel S. 157 f.

[13]) Joël S. 782.

eisenbahnen für eine Stellvertretung kein Raum, da hier eine unmittelbare Verwaltungsbefugnis des Reichseisenbahnamtes fehlt.

Für das Reichspostamt gilt folgendes: Gemäß Art. 48 Abs. 1 RV. ist das Post- und Telegraphenwesen für das gesamte Gebiet des Deutschen Reiches (abgesehen von Bayern und Württemberg) als einheitliche Staatsverkehrsanstalt eingerichtet und hinsichtlich der Verwaltung und oberen Leitung dem Kaiser unterstellt worden (Art. 50 RV.). Der Staatssekretär des Reichspostamtes kann also als Spezialstellvertreter des Kanzlers tätig werden, ausgenommen dort, wo dem Reiche die eigene unmittelbare Verwaltung nicht zusteht, nämlich in Bayern und Württemberg[14]) und nach Art. 50 Abs. 5 RV. bei Ernennung der „nicht zu den oberen gehörigen" Beamten der Reichspost- und Telegraphenverwaltung.

Das Reichsjustizamt hat in der Hauptsache nur eine beaufsichtigende Tätigkeit, während es als Justizverwaltungsbehörde nur hinsichtlich der eigenen Gerichte des Reichs in Betracht kommt, daher ist auch nur hier eine Stellvertretung möglich.

Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahn ist, wie schon der Name sagt, eine reine Verwaltungsbehörde, mithin dem ganzen Umfange nach der Spezialstellvertretung zugänglich.

---

[14]) Dainert S. 51.

Was endlich das Reichsschatzamt anlangt, so ist die eigene unmittelbare Verwaltung des Reichs beschränkt auf die Reichshauptkasse, den Reichskriegsschatz, den Reichsinvaliden- und Reichsfestungsbaufonds. Diese letzteren beiden werden zwar von der „Verwaltung des Reichsinvalidenfonds“ verwaltet, soweit aber dem Reichskanzler die obere Leitung zusteht, ist eine Spezialstellvertretung durch den Staatssekretär des Reichsschatzamtes möglich. Ganz das gleiche gilt auch von der Reichsschuldenverwaltung. Hinsichtlich des Münzmetall-Depots ist eine Sonderstellvertretung nur für die Beschaffung des für die Prägung erforderlichen Metalls zulässig.

Für die Verwaltung des Reichslandes Elsaß-Lothringen kommt eine Spezialstellvertretung nicht mehr in Betracht, da seit dem Gesetz v. 4. 7. 1879 [15]) die elsaß-lothringische Landesverwaltung aus dem Geschäftskreis des Reichskanzlers ausgeschaltet und einem Statthalter übertragen ist.

Was die Verantwortlichkeit der Stellvertreter des Reichskanzlers anlangt, so kann ich hier auf den später folgenden Abschnitt über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers verweisen.

---

[15]) Abgedruckt bei Triepel S. 219 ff.

Dritter Abschnitt.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

Erstes Kapitel.

§ 11.

a) Die Ministerverantwortlichkeit, ihr Wesen, ihre Arten und ihre Geltendmachung.

An die Spitze der nun folgenden Ausführungen kann man den Satz stellen, daß jeder, dem eine öffentliche Gewalt anvertraut ist, für deren pflichtgetreue Ausübung verantwortlich ist. Daß diese Verantwortlichkeit auch um so größer werden muß, je größer die übertragene Gewalt ist, bedarf keiner Betonung. Die Folge hiervon ist, daß der konstitutionelle Fürst, in dem sich die gesamte Staatsgewalt konzentriert, die größte Verantwortlichkeit haben muß. Dieser Satz galt auch noch während des ganzen Mittelalters, hatte doch selbst der König nach den Rechtsbüchern in dem Fürstengericht unter Vorsitz des Pfalzgrafen einen Richter über sich.[1]) Heute ist im Anschluß an den Satz des englischen Rechts: „the king can do no wrong“ in allen konstitutionellen Staaten die Unverantwortlichkeit der Monarchen anerkannt, und dies mit Recht, denn dadurch, daß der Monarch einer Juris-

[1]) vgl. Schröder S. 482 und Anm. 63 Sachsensp. I, 58 § 2, III, 52 § 3, 54 § 4.

diktion unterstellt würde, die eine höhere Macht voraussetzt, würde eben der Begriff der Souveränität negiert werden. Um aber zu vermeiden, daß infolge der Unverantwortlichkeit des Monarchen der Willkür die Wege geebnet würden, mußte ein Gegengewicht geschaffen werden. Dies wurde erreicht durch die Einführung der Ministerverantwortlichkeit. Da der Monarch die Fülle der Regierungsgewalt nicht allein ausüben kann, so muß er sich hierzu des Rates und der Tat anderer Personen bedienen, und diese sind seine Minister. Sie haben den Fürsten zu beraten, und wie sie sich dieser Pflicht unterziehen, dafür sind sie verantwortlich. Sind sie verschiedener Meinung mit dem Souverän und ist keine Möglichkeit für eine Verständigung gegeben, so steht es ihnen frei, sich ihrer Verantwortlichkeit durch ihren Rücktritt zu entziehen. Insofern bietet auch die Ministerverantwortlichkeit eine „Gewähr der Verfassung", denn durch sie wird vermieden, daß der unverantwortliche Monarch seine Minister zu allen möglichen gesetzwidrigen Handlungen zwingen kann, wie er es könnte, wenn sie ihm unbedingten Gehorsam schuldeten, ohne daß ihnen die obenerwähnte Möglichkeit gegeben wäre.[2]) Daß nun der Fürst bei den einzelnen Regierungshandlungen mit seinen Ministern im Einverständnis gehandelt hat, wird äußerlich dokumentiert durch die Gegenzeichnung, die die einzelnen Regierungsakte erfahren, denn durch sie

---

[2]) Reichard S. 25.

wird ausgedrückt, daß der betreffende kontrasignierende Minister den Willen des Herrschers zu seinem eigenen gemacht hat.

Abgesehen von dieser Verantwortlichkeit ist der Minister natürlich wie jeder Beamte für die Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt verantwortlich, insonderheit für die Art seiner Geschäftsführung in seiner Eigenschaft als Chef eines selbständigen Verwaltungszweiges, und zwar zivil- und strafrechtlich; ob auch disziplinar, ist bestritten, da ja dem Minister eine Behörde, von der ein solches Disziplinarverfahren ausgehen könnte, nicht vorgesetzt ist.

Was nun das Wesen der Ministerverantwortlichkeit anbetrifft, so unterscheidet sie sich von der allgemeinen Beamtenverantwortlichkeit sowohl dadurch, daß der Minister nicht nur wie der Beamte seinem Vorgesetzten, dem Staatsoberhaupte, sondern auch der Volksvertretung Rede und Antwort stehen muß,[3]) als auch insofern, daß er nicht nur für seine eigenen Handlungen verantwortlich ist, sondern auch für die des unverantwortlichen Monarchen.[4])

Die Ministerverantwortlichkeit wird von den einzelnen Schriftstellern in der verschiedensten Weise bezeichnet als administrative, disziplinarrechtliche, gerichtliche, historische, juristische, konstitutionelle, moralische,

---

[3]) Hensel S. 52.

[4]) Preuß S. 439.

parlamentarische, politische, strafrechtliche und zivilrechtliche Verantwortlichkeit, ohne daß damit streng voneinander zu scheidende Arten derselben geschaffen würden; im Gegenteil wird oft mit verschiedenen Namen ganz dieselbe Art bezeichnet. Die bereits erwähnte disziplinare, straf- und zivilrechtliche Verantwortlichkeit kann man wohl mit Recht von der Ministerverantwortlichkeit ausscheiden, da jener überhaupt alle Beamten unterliegen, während die letztere, wie schon der Name besagt, ausschließlich für die Minister besteht.

Bei der Untersuchung über die Natur der staatsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit sind wohl zwei Hauptarten zu unterscheiden:

Die parlamentarische Verantwortlichkeit, unter der man das Recht der Volksvertretung versteht, daß der Minister ihr gegenüber die politische Zweckmäßigkeit seiner Maßregeln zu vertreten hat. Sie erstreckt sich auf seine gesamte Tätigkeit als Minister, namentlich auf die von ihm eingebrachten Gesetzesvorlagen. Insofern ist sie von hoher praktischer und politischer Bedeutung, während sie vom staatsrechtlichen Gesichtspunkte nicht weiter interessiert.[4]) Hier ist ihr an Bedeutung überlegen:

Die juristische Verantwortlichkeit. Sie umfaßt die Pflicht des Ministers darauf zu achten, daß seine eigenen Handlungen und die von ihm kontrasignierten Regierungsakte des Monarchen sich innerhalb der gesetz-

[4]) vgl. G. Meyer S. 683 ff.; Hensel S. 53.

lichen Schranken bewegen, und auch dafür einzustehen. Hensel (S. 53) ist der Ansicht, daß diese Verantwortlichkeit auf dem Rechte der Volksvertretung beruhe, die Minister wegen Verfassungsverletzung, Bestechung, Verrat, Erpressung, Mißbrauch der Amtsgewalt usw. bei einem besonderen Gerichtshofe — dem Staatsgerichtshofe — anzuklagen. Ich möchte mit Preuß (S. 435 ff.) annehmen, daß diese Anklage durchaus nicht ein essentiale des Begriffs „Recht" ist, da es ja auch unerzwingbares Recht gibt. Deshalb ist auch das Institut der Ministeranklage scharf von der Verantwortlichkeit zu scheiden, wenn auch beide historisch und politisch in innigem Zusammenhang stehen, und wenn sich auch die Ministeranklage infolge der Verantwortlichkeit entwickeln kann, so ist doch keineswegs die erstere die Vollendung der letzteren. Das Institut der Ministeranklage hat sich zuerst in England und Amerika entwickelt,[5]) auf dem Wege über Frankreich gelangten dann diese Grundsätze über die Ministeranklage nach Deutschland, und jetzt erkennen auch die meisten deutschen Staaten in ihren Verfassungen das Recht einer förmlichen Anklage gegen die Minister an.

---

[5]) vgl. Zoepfl Bd. 2 S. 410 ff.

Zweites Kapitel.

§ 12.

a) Die Verantwortlichkeit des Art. 17 RV.

Ebenso wie das Wesen der Ministerverantwortlichkeit, so ist auch das Wesen der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers vielumstritten. Die große Verschiedenheit der Auffassung erklärt sich vor allem daraus, daß diese Verantwortlichkeit, weder in der Verfassung, noch in Reichsgesetzen näher bestimmt ist. Es fehlt an Anordnungen, worauf sie sich erstreckt, wer befugt ist, sie geltend zu machen, welches Verfahren dabei einzuhalten ist, und welche Wirkungen mit ihr verknüpft sind. Art. 17 sagt nur: „Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Infolge dieser spärlichen Bestimmung kommt z. B. Laband[1]) dazu, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nur als ein „politisches Prinzip“ zu bezeichnen, das seiner Verwirklichung durch Rechtssätze noch harrt. v. Rönne[2]) nennt die Verantwortlichkeit des Kanzlers eine moralische, ebenso auch Joël;[3]) v. Seydel[4]) bezeichnete sie in der

[1]) Laband Bd. 1 S. 355.

[2]) v. Rönne, Staatsrecht Bd. 1 S. 295 Anm. 2.

[3]) Joël S. 410.

[4]) v. Seydel, Komm. S. 178.

1. Aufl. seines Komm. (S. 129) sogar als „Phrase“, und Hensel[5]) schließt sich dieser Meinung an. Außerdem erscheinen auch noch Bezeichnungen als politische, historische, juristische und theoretische ohne praktische Bedeutung.

Es ist nun zu untersuchen, ob die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers eine juristische oder nur eine parlamentarische in dem oben erörterten Sinne ist. Eine Anzahl Schriftsteller, unter ihnen besonders Laband und Joël,[6]) sind der Ansicht, daß nur von einer parlamentarischen Verantwortlichkeit die Rede sein kann Dabei gehen sie jedoch von der bereits oben widerlegten Ansicht aus, daß der Unterschied zwischen der juristischen und parlamentarischen Verantwortlichkeit in der Ministeranklage begründet sei. Da nun in der Reichsverfassung keine Art der Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Art. 17 gegeben ist, so folgern sie in der bereits geschilderten Weise, daß die Verantwortlichkeit des Kanzlers eine parlamentarische sei. Ebenso sah man im konstituierenden Reichstage von 1867 die Ministeranklage als Kriterium der juristischen Verantwortlichkeit an, und nur so und im Zusammenhang damit, daß nach der Verfassung eine Möglichkeit der Geltendmachung nicht gegeben ist, erklärt sich auch die teilweise geringschätzige Ansicht über die juristische

[5]) Hensel S. 54.

[6]) Laband Bd. 1 S. 355; Joël S. 410; vgl. auch Reichard S. 44f.

Verantwortlichkeit, wie sie vor allem in der Rede des Abg. Vincke[7]) zutage tritt, nach dessen Meinung „die juristische Verantwortlichkeit neben der politisch-parlamentarischen ein wahres Spielwerk für Kinder ist“, und der nur von der letzteren ein Heil erhofft. Dieser Vergleich würde keinen Sinn haben, wenn man das Wesen der juristischen Verantwortlichkeit richtig erkannt hätte. Auch die Abgg. Grumbrecht[8]) und Weber[9]) halten von der juristischen Verantwortlichkeit nicht viel im Gegensatz zur parlamentarischen. Allerdings fanden sich auch Verteidiger der juristischen Verantwortlichkeit, so z. B. die Abgg. v. Wächter[10]) und vor allem Lasker.[11]) Dieser war der einzige, der darauf hinwies, daß die Ministeranklage durchaus nicht ein integrierender Bestandteil der juristischen Verantwortlichkeit ist, denn nach seiner Ansicht besteht die eigentliche Bedeutung derselben in dem Satz: „Es ist Prinzip der Verwaltung, daß jede Ausführung, jede Maßregel ohne Unterschied vor dem Gesetz sich muß prüfen lassen und da muß bestehen können“. Auf Grund all dieser verschiedenen Äußerungen kann man zu der Meinung kommen, daß die Majorität des konstituierenden Reichstags auf dem Standpunkt stand, die politisch-parlamen-

[7]) Bezold S 701.
[8]) Bezold S. 682 f.
[9]) Bezold S. 689.
[10]) Bezold S. 679.
[11]) Bezold S. 690 ff.

tarische Verantwortlichkeit durch Art. 17 in die Verfassung aufnehmen zu wollen, auf Grund deren der Reichstag berechtigt sein sollte, denjenigen, der eine Anordnung oder Verfügung des Präsidiums kontrasigniert hat, über ihre Gesetzmäßigkeit zu interpellieren und zur Rechenschaft zu ziehen. Scheinbar kommt man also zu einer Bestätigung der bereits oben zitierten Ansicht Labands und Joëls.

Demgegenüber wird jedoch zunächst daran festzuhalten sein, daß die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ein Rechtsinstitut des geltenden öffentlichen Rechts ist, mithin einen rechtlichen Charakter besitzt, und zwar gleichgültig, ob unter der Verantwortlichkeit des Art. 17 eine parlamentarische oder juristische gemeint ist. Dafür, daß nun in der Verfassung die letztere enthalten ist, möchte ich zunächst auf die Ausführungen von H. Schulze[12]) verweisen. „Es ist anzunehmen, daß jeder Artikel einer Verfassung einen Rechtssatz aussprechen will und wirklich ausspricht. Sätze der Moral und Politik gehören in keine Verfassungsurkunde. Daher ist auch die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nach der Verfassung für eine rechtliche anzusehen.“ Der Umstand, daß nach der Verfassung eine Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht geregelt ist, spricht durchaus nicht gegen ihren juristischen Charakter, wie bereits

---

[12]) H. Schulze Bd. 2 S. 93; ebenso Zorn Bd. 1 S. 258; G. Meyer S. 691; Preuß S. 436.

oben begründet ist. Der auf die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bezügliche Teil des Art. 17 ist eben eine lex imperfecta, nichtsdestoweniger aber die Verantwortlichkeit ein Rechtsinstitut.

Vor allem ist aber m. E. noch folgendes im Auge zu behalten. Wenn man den juristischen Charakter der Verantwortlichkeit leugnet, so kann allerdings der Reichstag die ihm auf Grund der politisch-parlamentarischen Verantwortlichkeit zustehenden Rechte geltend machen, es fehlt jedoch an der verfassungsmäßigen Pflicht des Reichskanzlers, auf solche Interpellationen usw. zu antworten. M. E. ist aber aus dem ganzen Laufe der Verhandlungen über das Verantwortlichkeitsprinzip klar ersichtlich, daß eine solche verfassungsmäßige Pflicht des Reichskanzlers erstrebt und durch Annahme des Art. 17 erreicht werden sollte. Man verzichtete allerdings auf die förmliche Ministeranklage und wollte nur die Möglichkeit haben, den Reichskanzler über die kontrasignierten Erlasse zur Verantwortung zu ziehen, andererseits wollte man aber auch die korrespondierende Pflicht des Kanzlers konstituieren, dem Reichstage Rede zu stehen und sich zu entlasten. Die Verantwortlichkeit des Art. 17 ist also eine juristische. Dasselbe brachte der Abg. Haenel[18]) im Reichstage von 1878 zum Ausdruck mit den Worten: „Die Verantwortlichkeit ist nach unserer Verfassung eine juristisch-rechtliche, nicht bloß

[18]) H. Schulze Bd. 2 S. 93 Anm. 1.

eine politische und moralische. Wir haben darauf ein wohlerworbenes Recht, und dem steht eine ganz bestimmte juristische Pflicht gegenüber".

Trotzdem nun der Reichskanzler hiernach verpflichtet ist, dem Reichstage Rede zu stehen, so muß ihm doch auch das Recht vorbehalten bleiben, auf gewisse Interpellationen aus Gründen der Staatsraison die Auskunft abzulehnen, dagegen darf er mit Stillschweigen keine Interpellation übergehen.

§ 13.

b) Inhalt der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

Insofern als der Reichskanzler als preußischer Bundesratsbevollmächtigter preußischer Beamter ist, trifft ihn auch eine Verantwortlichkeit ebenso wie alle anderen preußischen Beamten, m. a. W., er kann sowohl in zivilrechtlicher Beziehung auf Grund der §§ 839—841 BGB. als auch in strafrechtlicher Beziehung nach §§ 331—359 StGB. haftbar gemacht werden. Für die Art und Weise seiner Stimmabgabe als preußischer Bevollmächtigter ist er natürlich, sofern er zugleich preußischer Minister ist, dem preußischen Landtage und eventuell dem Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten verantwortlich. Da der Reichskanzler aber außerdem auch Reichsbeamter ist, so finden naturgemäß die Bestimmungen der §§ 10 u. 13 des Gesetzes v. 18. 5. 1907 auf ihn Anwendung, wonach jeder Reichsbeamter für

die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit seiner amtlichen Handlungen verantwortlich ist. Ob nun aber auch der § 72 des zit. Ges. auf ihn angewendet werden kann, wonach die Geltendmachung der dienstlichen Verantwortlichkeit der Reichsbeamten geregelt wird, ist bestritten. Diejenigen, die dafür sind, stützen ihre Ansicht darauf, daß an Stelle der „obersten Reichsbehörde" in den §§ 75, 81, 85 u. 101 des zit. Ges. im Falle eines Disziplinarverfahrens gegen ihn — die oberste Reichsbehörde — der Kaiser tritt, und zwar nach Analogie des § 382 ZPO. u. § 49 StPO.[14]) Denn hier wird die erforderliche Genehmigung des Vorgesetzten bezüglich des Reichskanzlers durch die des Kaisers ersetzt. Ob eine solche Analogie zulässig ist, ist zum mindesten zweifelhaft, da der § 382 ZPO. u. § 49 StPO. ebensogut eine lex specialis darstellen können. Selbst wenn man sich aber mit dieser analogen Anwendung befreunden wollte, so wäre doch dieses Mittel, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers geltend zu machen, in vielen Fällen überflüssig, da z. B. einer Entfernung aus dem Amt nach § 84 des zit. Ges. ein förmliches Disziplinarverfahren vorauszugehen hätte, dessen Einleitung dem Reichskanzler gegenüber vom Kaiser zu verfügen wäre. Wozu soll aber ein solches erst eingeleitet werden, da andererseits nach § 35 der Kaiser den Kanzler jederzeit ohne Angabe von Gründen entlassen kann?[15])

[14]) Diese Ansicht vertreten Hensel S. 55; Rosenberg S. 21; Schlüter S. 50.

[15]) Reichard S. 42.

Was die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers als Reichsminister anlangt, so ist in der Literatur die Frage, wem gegenüber die Verantwortlichkeit begründet wird, bestritten. Darüber, daß dieselbe gegenüber dem Reichstag besteht, ist man sich allerdings einig, geteilt sind aber die Meinungen darüber, ob der Reichskanzler als Reichsminister auch dem Bundesrate verantwortlich ist. Auf diesen letzteren Standpunkt stellt sich die herrschende Ansicht, indem ihre Anhänger davon ausgehen, daß Bundesrat und Reichstag in der Wahrung der allgemeinen Reichsinteressen gegenüber den verwaltenden Behörden gleichberechtigte Organe seien.[16]) Auch den Umstand führt man zur Begründung an, daß sehr wichtige Reichsangelegenheiten, wie Gesetzgebung, Kriegserklärung usw., vom Bundesrat gemeinschaftlich mit dem Kaiser zu besorgen seien, und daß dem ersteren das Recht zustehe, die Reichsverfassung und Reichsgesetzgebung in allen Beziehungen vollständig sachgemäß und rechtlich unanfechtbar gehandhabt zu sehen, er somit in Zweifelsfällen eine Erklärung müsse verlangen können (vgl. v. Rönne).

Schließlich beruft man sich auch noch auf eine analoge Anwendung des Art. 72 RV., wonach der Reichskanzler über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs dem Bundesrat und dem Reichstage zur Ent-

[16]) Laband Bd. 1 S. 355 Anm. 1; ähnlich v. Rönne, Staatsrecht Bd. 1 S. 297; v. Mohl S. 398; Zorn Bd. 1 S. 258; Preuß S. 444.

lastung jährlich Rechnung zu legen hat. Durch diesen letzten Grund ist jedoch noch nicht erwiesen, daß durch Art. 72 RV. eine gleiche Berechtigung des Bundesrates und des Reichstages gegenüber den verwaltenden Behörden im allgemeinen begründet werden sollte, da auch dieser Artikel eine lex specialis darstellen kann.

Ebensowenig ist die Tatsache, daß im konstituierenden Reichstage diese Frage nicht näher erörtert worden ist und daß die Amendements, die eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Bundesrate begründen sollten, sämtlich abgelehnt worden sind, ein durchschlagender Grund für die Richtigkeit der Meinung, die eine Verantwortlichkeit des Kanzlers nur gegenüber dem Reichstag anerkennt. Hierfür kann man aber mit Rosenberg[17]) noch folgendes geltend machen: „Durch Art. 17 RV. sollte eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Sinne der herrschenden konstitutionellen Theorie begründet werden. Aus dieser konstitutionellen Theorie aber kann eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Bundesrate nicht hergeleitet werden, da der Bundesrat mit einem Oberhause nicht verglichen werden kann, vielmehr zu jeder parlamentarischen Körperschaft in schärfstem Gegensatze steht. Durch Art. 17 sollte ferner nur eine Verantwortlichkeit des Kanzlers gegenüber der Volksvertretung geschaffen

[17]) Rosenberg S. 32; ebenso Schulze Bd. 2 S. 93 G. Meyer S. 691; Bauer S. 33.

werden. Daß es erforderlich sei, auch den Regierungen eine Kontrolle über die Tätigkeit des Bundeskanzlers einzuräumen, auch für die Regierungen einen Schutz gegen Übergriffe und Willkürakte des Bundeskanzlers zu schaffen, ist in dem ganzen Verlaufe der Reichstagsverhandlungen mit keiner Silbe erörtert worden". Ferner wird noch die folgende Beweisführung zu berücksichtigen sein. Die Tätigkeit des Bundesrates in der Verwaltung erschöpft sich nach Art. 7 Abs. 2 in der Beschlußfassung, während die Vollziehung der Regierungshandlungen beim Kaiser steht. Bundesrat und Kaiser stehen als Inhaber und Träger der vollziehenden Gewalt der Volksvertretung gegenüber. Durch Art. 17 Abs. 2, welcher dem Kaiser einen verantwortlichen Minister an die Seite stellte, sollte dem Bedürfnisse der Volksvertretung, in irgendeiner Weise Anteil an der dem Kaiser zustehenden Exekutivgewalt zu bekommen, abgeholfen werden. Würde man aber eine Verantwortlichkeit des Kanzlers gegenüber dem Bundesrate anerkennen, so würden die von der Verfassung zwischen der Verwaltungskompetenz des Kaisers und des Bundesrates gezogenen Grenzen verwirrt werden. Denn da der Reichskanzler als Gehilfe des Kaisers die Rechte desselben wahrzunehmen und seinen Anordnungen Folge zu leisten hat, würde eine Kritik der Tätigkeit des Reichskanzlers seitens des Bundesrates einen Eingriff in die Rechte des Kaisers enthalten, der doch als gleichberechtigter Faktor neben ihm steht.

Dies alles gilt natürlich nur vom Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Reichsminister. In seiner Tätigkeit als Bundesratsvorsitzender ist er nur dem Bundesrat verantwortlich. Hier kann schon aus dem Grunde keine Rede von einer ministeriellen Verantwortlichkeit des Kanzlers sein, weil er die Bundesratsverordnungen, die er ausfertigt, nicht als Minister, sondern lediglich als Vorsitzender des Kollegiums unterschreibt.[18])

§ 14.

c) Umfang der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

Nach dem Wortlaut des Art. 17 ist der Reichskanzler verantwortlich für die Verfügungen und Anordnungen des Kaisers, die er gegenzeichnet. Auf die Bedeutung dieser Bestimmung ist bereits anfangs hingewiesen worden. Vermöge der Ministerstellung, die der Reichskanzler nach dieser Bestimmung einnimmt, ist er sowohl für seine eigene gesamte Amtstätigkeit verantwortlich — genau wie jeder andere Beamte — als auch, und das ist das Wesentliche, für diejenige anderer Personen, nämlich der sämtlichen Beamten der Reichsverwaltung und auch des Kaisers. Denn auch das ist ein wesentliches Merkmal der Ministerverantwortlichkeit, daß der Träger derselben staatsrechtlich als Täter fremder Taten gilt. „Die Verantwortlichkeit richtet sich nach oben und unten, sie deckt den als Mitträger der Souveränität

[18]) v. Seydel, Abhandlungen S. 129.

unverantwortlichen Kaiser und deckt andererseits alle untergeordneten Behörden in ihrer Tätigkeit.“[19])

Daß die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nur so weit reicht wie seine Kompetenz, bedarf kaum der Betonung. Infolgedessen ist er bezüglich der Angelegenheiten, bei denen den Einzelstaaten das Recht der Selbstverwaltung zusteht, auch nur dafür verantwortlich, daß die Überwachung richtig gehandhabt wird, und was die richterlichen und Finanzbehörden des Reichs anlangt, so ist er auch nur insoweit verantwortlich, als er auch gesetzlich berechtigt ist, in die Tätigkeit dieser Behörden einzugreifen oder ihre Entschließungen zu beeinflussen. Auf dem Gebiete der eigenen Verwaltung des Reichs ist er dagegen verantwortlich dafür, daß die gesamte amtliche Tätigkeit der Reichsbehörden den Gesetzen gemäß geschieht und von dem einheitlichen Grundgedanken der äußeren und inneren Politik, welche das Reich verfolgt, durchdrungen ist.[20]) M. E. zu eng faßte Bismarck in seiner Rede v. 1. 12. 1874 die Verantwortlichkeit auf[21]): „Ich bin meines Erachtens dafür verantwortlich, daß an der Spitze der einzelnen Zweige der Reichsverwaltung Leute stehen, die nicht nur dazu befähigt sind, sondern die ihre Verwaltung auch im großen und ganzen in der Richtung des Stromes führen, den das deutsche politische Leben

[19]) Zorn Bd. 1 S. 256.

[20]) Laband Bd. 1 S. 355.

[21]) Walden Bd. 2 S. 51.

nach der augenblicklichen Richtung des deutschen Geistes und der deutschen Geister zu laufen genötigt ist . . ., im wesentlichen aber dafür, daß an jeder Stelle, die zu besetzen ist, jemand steht, der nach dem gewöhnlichen Ausdruck ‚tanti' ist, diese Geschäfte zu besorgen". Diese Ansicht ist deshalb zu eng, weil eben der Kanzler staatsrechtlich für die Tätigkeit seiner Beamten verantwortlich ist und der Minister vor dem Parlament sein ganzes Ressort nicht nur vertritt, sondern vielmehr verkörpert.

Hinsichtlich der Regierungsakte des Kaisers könnte man nach dem Wortlaut des Art. 17 zu der Ansicht gelangen, daß die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erst durch den Formalakt der Gegenzeichnung begründet würde, und daß diese Verantwortlichkeit eine andere sei als diejenige, die den Reichskanzler für seine eigenen Handlungen und die seiner Beamten trifft. Die Unrichtigkeit dieser Ansicht hat Joël[22]) treffend nachgewiesen: „Die Kontrasignatur ist nur für die kaiserliche Anordnung selbst Bedingung der Gültigkeit, hingegen für die bezüglich dieser Anordnung vom Kanzler zu tragende Verantwortlichkeit lediglich ein schriftliches Beweismittel, welches durch jeden anderen Nachweis der Teilnahme des Kanzlers bei jener Anordnung ersetzt werden kann. Der Inhalt der Verantwortlichkeit ist demgemäß sowohl bei den selbständig vom Kanzler ausgehenden Anordnungen, als bei den unter seiner Mit-

[22]) Joël S. 411; ebenso Zoepfl Bd. 2 S. 421.

wirkung erlassenen kaiserlichen Verfügungen durchaus derselbe".

Die Verantwortlichkeit, die der Kanzler für die Regierungshandlungen des Kaisers trägt, reicht ebensoweit wie die Kompetenz des Kaisers. Außer Betracht bleiben natürlich die kaiserlichen Willensakte privater Natur, die ja nicht „im Namen des Reiches" ausgeführt werden. Ebenso ist der Kanzler nicht verantwortlich für die militärischen Befehle des Kaisers in Armee- und Marineangelegenheiten, nicht für die Regierungsakte des Kaisers auf dem Gebiete der elsaß-lothringischen Landesverwaltung, da hierfür seit 1879 nur der Statthalter in Betracht kommt.

Dagegen trägt der Reichskanzler die Verantwortlichkeit dafür, daß der publizierte Text der Reichsgesetze mit dem im Bundesrat und Reichstag festgesetzten übereinstimmt, und daß sie verfassungsmäßig zustande gekommen sind. Bei Ausfertigung von Bestallungsurkunden trifft ihn keine Verantwortlichkeit für die Auswahl, wenn dieselbe dem Bundesrat zusteht; hier ist er nur dafür verantwortlich, daß in der Urkunde die richtige Bezeichnung des Betreffenden enthalten ist. Nicht üblich, wohl aber erforderlich, ist die Gegenzeichnung des Kanzlers bei Verleihung von Titeln und Ehrenzeichen, sowie bei Ausübung des Begnadigungsrechtes, denn zweifellos sind beides Regierungsakte des Kaisers. Die Verantwortlichkeit hierfür muß also auch der Reichskanzler übernehmen.

Was nun noch die Verantwortlichkeit des Kanzlers bei bestehender Stellvertretung anlangt, so sind im Stellvertretungsgesetz hierüber keine Bestimmungen getroffen. Aus der Tendenz des Gesetzes geht jedoch hervor, daß der Reichskanzler nicht allein von der Arbeit, sondern auch von der auf ihm ruhenden Verantwortlichkeit entlastet werden sollte.

Mithin sind die Stellvertreter — soweit der Kanzler von seinem ihm nach § 3 des Stellvertretungsgesetzes zustehenden Rechte keinen Gebrauch macht — an seiner Stelle verantwortlich. Es gilt also in diesem Falle von ihnen im wesentlichen dasselbe, was bereits vom Kanzler selbst gesagt worden ist. Soweit der Kanzler nach § 3 selbst tätig wird, trägt er natürlich auch die volle Verantwortlichkeit. Ja sogar eine gewisse Verantwortlichkeit des Kanzlers neben den Stellvertretern — d. h. solidarisch mit ihnen — dürfte wohl mit Dainert[23]) anzuerkennen sein als Konsequenz aus § 3. Denn das dem Kanzler hier gegebene Recht legt ihm auch umgekehrt die Pflicht auf, event. davon Gebrauch zu machen, d. h. Anordnungen seiner Stellvertreter, die nicht mit der Gesamtpolitik im Einklang stehen, rechtzeitig abzuändern oder aufzuheben.

[23]) Dainert S. 65.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.